CALIFORNIA STATE AUDITOR

California Department of Education

Despite Some Improvements, Oversight of the Migrant Education Program Remains Inadequate

February 2013 Report 2012-044

Independent NONPARTISAN
TRANSPARENT Accountability

The first five copies of each California State Auditor report are free. Additional copies are $3 each, payable by check or money order. You can obtain reports by contacting the California State Auditor's Office at the following address:

California State Auditor
555 Capitol Mall, Suite 300
Sacramento, California 95814
916.445.0255 or TTY 916.445.0033

OR

This report is also available on the World Wide Web http://www.auditor.ca.gov

The California State Auditor is pleased to announce the availability of an online subscription service. For information on how to subscribe, please contact the Information Technology Unit at 916.445.0255, ext. 456, or visit our Web site at www.auditor.ca.gov.

Alternate format reports available upon request.

Permission is granted to reproduce reports.

For questions regarding the contents of this report,
please contact Margarita Fernández, Chief of Public Affairs, at 916.445.0255.

Elaine M. Howle
State Auditor
Doug Cordiner
Chief Deputy

CALIFORNIA STATE AUDITOR
Bureau of State Audits

555 Capitol Mall, Suite 300 Sacramento, CA 95814 916.445.0255 916.327.0019 fax www.auditor.ca.gov

February 28, 2013 2012-044

The Governor of California
President pro Tempore of the Senate
Speaker of the Assembly
State Capitol
Sacramento, California 95814

Dear Governor and Legislative Leaders:

As required by Chapter 21, Statutes of 2012, the California State Auditor (state auditor) presents this audit report concerning the administration of the federally funded migrant education program (migrant program) by the California Department of Education (Education).

This report concludes that, despite recent efforts to improve its oversight of the migrant program, Education has not provided adequate guidance to the regional offices that administer the program's services (regions). While federal law and regulations broadly outline the allowable services migrant children can receive, they depend largely on state educational agencies to set more defined program guidelines. However, Education has not clearly defined what is necessary and reasonable for a variety of expenditure categories. This lack of formal guidance has created disagreements regarding allowable expenses as well as wide variation in how regions classify expenses. Despite the lack of robust guidance, most of the expenditures we reviewed at eight program regions appear allowable. In a review of 320 randomly selected expenditures, we questioned six expenditures, totaling roughly $14,800. The majority of this total relates to excessive food costs, when compared to federal per diem rates, incurred at a state parent conference sponsored by Education. We estimate that, for the last three annual conferences, the amount spent on food beyond what we would consider reasonable totals $200,000. Additionally, we question $144,000 in janitorial and catering costs at one region because the former director of this region approved contracts with janitorial and catering companies that she or her then-husband owned.

Education's migrant office has experienced frequent changes in leadership and high staff turnover at the same time it has been tasked with a heavy workload in response to federal reviews of the program. Moreover, the data collected on a statewide level about the migrant program are likely insufficient in detail to thoroughly evaluate whether the program is effective in addressing the academic needs of migrant children. These data limitations also prevent Education from effectively evaluating the services it provides through statewide contracts or the regional structure used to carry out the program. Finally, because of a lack of trust, Education has also had difficulty making productive use of a state parent advisory council whose purpose is to advise and assist the program.

Respectfully submitted,

Elaine M. Howle

ELAINE M. HOWLE, CPA
State Auditor

Blank page inserted for reproduction purposes only.

Contents

Summary 1

Introduction 5

Chapter 1
The California Department of Education Has Not Provided Sufficient Fiscal Oversight of the Migrant Education Program 13

Recommendations 34

Chapter 2
California's Migrant Education Program Suffers From Staffing Turnover and Limited Performance Data 37

Recommendations 55

Appendix A
Methods Used in Selecting Migrant Education Program Regions for Review 57

Appendix B
Summary of the California Department of Education's Responses to the Recommendations From Recent Federal Reviews 61

Responses to the Audit
California Department of Education 65

California State Auditor's Comments on the Response From the California Department of Education 75

San Joaquin County Office of Education 81

California State Auditor's Comments on the Response From the San Joaquin County Office of Education 83

Blank page inserted for reproduction purposes only.

Summary

Results in Brief

Despite recent efforts to improve its oversight of the federally funded migrant education program (migrant program), the California Department of Education (Education) has not provided adequate guidance to the regional offices that administer the migrant program's services. Instead, it has relied largely on the judgment of regional administrators and its individual program staff when making decisions about allowable expenses and financial codes used to categorize these expenses. This lack of formal guidance has created inconsistencies and controversy regarding allowable expenses as well as wide variation in how the migrant program regions classify expenses. As a result, Education's recent calculations of regional administrative costs were flawed and inaccurate. These calculations, as well as recent decisions related to vehicle purchases, have continued to sow discord between Education and the regions. Because of a lack of trust, Education also has had difficulty making productive use of a state parent council whose purpose is to advise and assist the migrant program. Partly because of its past inaction and lack of communication, Education now faces numerous grant conditions and reporting requirements imposed by the federal agency overseeing the migrant program.

The migrant program, which is fully funded by the federal government, provides supplemental education services to migrant children. Children can receive migrant program services if they or their parents or guardians are migrant workers in the agriculture or fishing industries and their families have moved in the last three years for the purpose of finding temporary or seasonal employment. Education receives over $130 million each year to carry out the migrant program. The purpose of the funding is to help migrant children achieve academically despite disruptions caused by repeated moves. Federal law and regulations broadly outline allowable activities and services, depending largely on state educational agencies to define more detailed program guidelines. However, Education has not clearly defined what is necessary and reasonable for a variety of expenditure categories. As a result, expenditures for items such as food, vehicles, and even instruction in music are areas of judgment that can lead to disagreements between Education and the migrant program's regions.

Despite the lack of robust guidance, most of the expenditures we reviewed at eight migrant program regions appear allowable and reasonable. In a review of 320 randomly selected expenditures totaling $12.6 million in migrant program funds, we found six instances for which we question whether the expenditures were allowable or reasonable uses of migrant funds. These

Audit Highlights . . .

Our audit of the federally funded migrant education program (migrant program) highlighted the following:

» *The California Department of Education's (Education) inadequate guidance to the regional offices that administer the migrant program's services has led to inconsistencies and controversy regarding allowable expenses and wide variation in how regions classify expenses.*

- *Education's recent calculations of regional administrative costs were flawed and inaccurate due to the inconsistencies and interpretation in classifying expenses.*
- *Most of the expenditures we reviewed appear reasonable and allowable, however, we question some expenses including expenses related to a potential conflict of interest in one region.*

» *Internal difficulties could have affected Education's oversight of the migrant program.*

- *The turnover rate in Education's migrant program office has been double the national average for turnover in state and local governments.*
- *A fractured relationship exists between Education and some of its migrant program regions due, in part, to past decisions related to allowable costs and administrative cost calculations.*

continued on next page . . .

» *Education has not completed an evaluation of the statewide effectiveness of the migrant program.*

- *The data collected about the program is likely insufficient and can only measure about half of the program's target outcomes.*
- *Data limitations do not allow Education to effectively evaluate the regional structure used to carry out the migrant program.*

six expenditures total roughly $14,800. Half of these expenditures relate to food purchased for a parent conference Education sponsored annually; these food costs totaled $100 per day for each attendee. Also, we observed food costs for a parent meeting in one region that totaled almost $33 per person for breakfast and lunch. The costs were higher than what we would consider reasonable, using the federal per diem rates as our comparison. We questioned the remaining two expenditures because they did not relate directly to migrant students or their identified needs. Further, as part of our review of internal controls and regional applications for funds, we found other questionable expenditures that were not in our sample. For example, we found that in one region a former regional director entered into contracts with janitorial and catering companies that she or her then-husband owned. The payments made to these companies totaled approximately $144,000.

Education presented flawed, unreliable calculations to the federal government regarding the amount of funding spent on administrative costs in its migrant program regions. In response to federal concerns, in January 2011 Education created *direct service* and *administrative* cost categories that had not existed before that time. Then, using data from prior fiscal years, Education sorted regional expenditures into these categories retroactively. However, Education did not explain these categories to the regions before 2011. Because Education did not direct the regions to use certain codes for administrative or direct service costs only, some regions charged administrative expenditures to codes that Education later determined were direct service codes. Similarly, some regions charged service-related costs to codes that Education later labeled administrative. Because Education retroactively used codes that did not align with the regions' underlying expenditures, its calculations were unreliable. Even so, the results fed perceptions that regional administrative costs were too high.

Additionally, Education has had internal difficulties that could affect its oversight of the migrant program. Over the past four years, Education's migrant program office has faced a turnover rate that is double the national average for turnover in state and local governments. As a result, staff who have been with the migrant program for a short time have been assigned critical tasks. Further, Education has a fractured relationship with some of its migrant program regions. Regional directors for the migrant program (regional directors) have expressed frustration that Education did not consult them before presenting administrative cost calculations to the federal government. The director for the statewide migrant program agreed that discussions between Education and some regional directors remain unproductive.

Finally, Education has not completed an evaluation of the statewide effectiveness of the migrant program and is hampered from doing so by limited data on program performance. Education has only a draft copy of an evaluation of the statewide migrant program, and the draft report indicates that Education cannot effectively measure about half of the program's target outcomes. The data collected about the migrant program are likely insufficient to thoroughly evaluate the program because only summary-level information about services is collected. Therefore, Education faces challenges in assessing the link between services provided and academic achievement. For example, Education's migrant database records a one-day reading program and a 14-week reading program identically under the same *reading services* category. Because of its data limitations, Education cannot effectively evaluate the services it provides through statewide contracts or the regional structure used to carry out the migrant program.

Recommendations

To minimize the potential for disagreement over allowable migrant program costs, Education should better define the criteria by which it will consider program costs allowable and include those criteria in the migrant program fiscal handbook it provides to the regions.

To address problems with its methodology for calculating administrative costs, Education should do the following:

- Review the regions' current use of accounting codes to identify the areas in which regions differ in accounting for similar migrant program costs.
- Provide regions with more specific direction about how to charge these expenses.
- Revise its list of accounting codes that it considers administrative in light of its review of regional coding.

To determine if the migrant program is effective, Education should finalize its current evaluation of the program and begin developing the capacity to annually produce a more robust evaluation of the program.

To address a lack of detailed migrant program service and outcome data, Education should either expand the capabilities of its existing statewide databases or implement additional systems that would allow regions to capture more detailed data about migrant students.

Agency Comments

Education generally agreed with the report recommendations but took exception to a recommendation that it essentially reverse its previous decision to disallow a vehicle purchase at the San Joaquin County Office of Education (San Joaquin). Because we did not make specific recommendations to seven regions we visited, they did not need to respond in writing to the audit report. However, we made recommendations to one of the regions—San Joaquin—resulting from a particular conflict of interest, and the region agreed that it would implement them.

Introduction

Background

The migrant education program (migrant program) is a federally funded program that has provided supplemental education services to California's migrant children since the late 1970s.[1] Children can receive migrant program services if they or their parents or guardians are migrant workers in the agriculture or fishing industries and their family has moved in the last three years for the purpose of finding temporary or seasonal employment. Federal funding is provided for migrant children ages 3 through 21. The text box outlines the purpose of the migrant program, which is generally carried out through federal grants to state educational agencies who can, in turn, provide subgrants to local educational agencies.

Purpose of the Federally Funded Migrant Education Program

To assist states in developing educational programs for migrant children that help accomplish the following:

- Reduce educational disruptions and other problems resulting from repeated moves.
- Overcome cultural and language barriers, social isolation, various health-related problems, and other factors that inhibit their ability to do well in school.
- Ensure that migrant children receive opportunities to meet the same content and achievement standards that other children are expected to meet.
- Prepare migrant children for a successful transition to postsecondary education and employment.

Source: Summary of the Elementary and Secondary Education Act, Section 1301.

The California Department of Education and the Regional System for Delivering the Migrant Program

In California the state educational agency that administers the migrant program is the California Department of Education (Education). The federal government grants states flexibility on how they implement migrant program services. In the California Education Code, lawmakers have required Education to establish a regional system as the primary method for delivering migrant program services. State law requires that regional offices be located in areas of high concentrations of migrant workers and that the boundaries of these regions include all geographic areas with migrant workers. To supply services to migrant children residing within the regions, state law authorizes Education to contract with county offices of education, which serve as regional offices, or to contract directly with local educational agencies (school districts). As the map in Appendix A indicates, Education currently contracts with 23 regions: 14 county offices of education serving as regional offices and nine directly funded school districts. The 14 county offices can provide direct migrant program services and can also provide program funds to school districts in their respective geographical areas. The nine school districts directly funded by Education administer their own migrant programs and are not subject to regional office oversight.

[1] Migrant program funds must be used to address the needs of migrant children that other programs do not already address. Thus, the migrant program must supplement migrant children's core academic programs, not supplant them.

Education provides the regions roughly 85 percent (over $110 million) of the more than $130 million in migrant program funds spent in California. Education uses the remaining funds for its operations (roughly 1 percent) and for its contracts with entities delivering statewide programs and services (about 14 percent).

Education's implementation of the regional model outlined in state law includes its annual review and approval of regional applications for migrant program funds. Education distributes regional applications annually and requires regions seeking migrant program funds to submit the application and a proposed budget for their region. The completed applications describe the migrant student population in the region, the services the region plans to offer these students, and the target outcomes of these services. In addition, the application describes regional staffing and the method by which the region plans to involve the parents of the migrant students in the program. Once Education has reviewed a region's application, it returns comments to the region. Regional staff then adjust the application to respond to the comments. Once the process of comments and application adjustments is complete and the application is deemed satisfactory, Education approves the regional application and budget and sends an award notification letter to the region.

Education interacts with the regions through four program consultants and two fiscal analysts (program staff). Program consultants serve as the direct contact for regional offices with questions related to the implementation of the migrant program in their region. Education's fiscal analysts are responsible for communicating with the regions about the migrant program budget and budget amendments. Each migrant program staff member is assigned a set of regions that he or she is directly responsible for. In addition to interacting with the regions, migrant program staff are in charge of overseeing statewide contracts and projects and federal reporting, and at least one is assigned to the state parent advisory council (state parent council) described below.

Parent Advisory Councils

Federal law requires that each state operating a migrant program seek input from migrant parents regarding the content of the State's program. State law also requires Education to take steps to ensure effective parent involvement, including the establishment of a state parent council to participate in the planning, operation, and evaluation of the migrant program. The state parent council must comprise members who are knowledgeable of the needs of migrant children, and at least two-thirds of its members must be migrant parents. As of November 2012 the state parent council consisted of

30 members. State law requires the council to meet a minimum of six times a year. The purpose of the meetings is to provide input on issues relating to the operation of the migrant program. State law requires the state superintendent of public instruction to sponsor an annual conference for the council each spring. Finally, state law requires Education to provide the council with training, including training related to preparing a report on the status of the migrant program. After this training, the council has 120 days to submit its report including a review of needs, program evaluation, and policy recommendations.

Members of the state parent council are elected from regional parent councils. These councils provide advice to regions and can elect up to two representatives from their memberships to participate in the state parent council. Similarly, school districts funded by regional offices can have district parent councils, and these councils elect members to serve on the regional parent councils. The law assigns all parent councils the responsibility of being involved in the review of needs assessments and program goals, and of advising on the selection, development, and assignment of migrant program staff. These layers of migrant parent involvement are designed not only to provide program oversight but also to provide opportunities to teach parents how to provide for the academic needs of their children within California's educational system.

Data Systems for the Migrant Program

Education and its regions use a few databases to assist in managing the migrant program, though access to these systems varies among the different parties. Regions have access to software called COEStar through a state-administered contract. The regions use COEStar to enter information about a student's eligibility for the migrant program, school enrollment, and the services each student receives during the school year or summer term. The information that regions enter into COEStar feeds into a statewide system known as the Migrant Student Information Network (MSIN). Education uses MSIN to complete some of the required annual federal reports. Education and the regions can both review data in MSIN. Additionally, Education contracts with a consultant to use the student data in MSIN to locate migrant students in the State's student achievement database. Education's contractor provides aggregate achievement data to the regions so that they can use the information in their annual applications for funds.

Federal Reviews and Grant Conditions

The findings of recent federal reviews of California's migrant program have resulted in additional grant conditions placed on Education. The Office of Migrant Education (OME) at the U.S. Department of Education conducted a review of the migrant program in July 2011 and issued a summary of this review and other communications with Education in September 2011. OME stated in its review summary that one of the reasons for the review was Education's failure to respond to its requests for information on what Education was doing to respond to allegations regarding the state parent council. OME stated that it had notified Education of allegations of impropriety and mismanagement on the state parent council in March 2010 and was unsatisfied with Education's response and communications regarding this issue. OME's review summary contained five findings requiring corrective action, which we summarize as follows:

- State parent council: Education deferred resolution of the most serious council problems for more than three years after OME originally notified Education of its concerns. Identified problems included violations of open-meeting laws, inappropriate behavior of members, adverse relationship with Education, and unnecessary administrative expenditures.

- Administrative costs: Education was slow to respond to OME's concerns and inquiries regarding the regions' administrative costs. Education's efforts to calculate and control administrative costs were only in their infancy at the time of the review.

- Errors in eligibility determinations: OME expressed concerns with Education's plan to pay for independent reviewers of eligibility determinations using penalties paid by regions with the highest eligibility error rates.

- Failure to approve state service delivery plan: The migrant program's statewide plan remained in "draft" status at the time of OME's review, and representatives of Education could not clearly state why the State Board of Education had not been given the opportunity to approve it.

- Problems with a particular school district: Education failed to provide OME required reports on the actions it took in response to a school district whose migrant program was taken over by a regional office after significant fiscal and management problems at the district surfaced.

Most of the concerns raised by the review were the result of inaction or lack of communication by Education in response to requests from OME. While the concerns described in the last two bullet points on the previous page appear to have been resolved, the remaining concerns formed the basis for three special conditions imposed on Education's 2011 federal grant. These conditions and other corrective actions prompted by OME's review, which are summarized in Appendix B, required Education to provide numerous written responses and updates on its efforts to resolve OME's concerns. For the 2012 federal grant, OME continued the three previous grant conditions and placed an additional grant condition on Education, in response to concerns regarding the alleged conduct of migrant program staff at the regional and statewide level. Each grant condition requires Education to provide reports to OME on its efforts to address problems raised in past reviews. OME stated that failure to respond satisfactorily to the conditions could result in further administrative action. These grant conditions, including one requiring Education to conduct an audit of the fiscal operations of its regions, informed the scope of this audit, which was required by legislation enacted in June 2012.

Scope and Methodology

The Legislature directed the California State Auditor (state auditor) to conduct an independent audit of state and local implementation of the federally funded migrant program. Table 1 on the following page describes the objectives given to the state auditor and our methodology for addressing those objectives. In addition to the objectives, the Legislature required the state auditor to make recommendations for how the State may address any audit findings. We make such recommendations at the conclusion of each chapter of this audit report. Finally, the Legislature required that the sample of migrant program regions be sufficient in number to reflect the diversity of local regions and program structures. We describe the method we used to select the eight migrant program regions we audited in Appendix A of this report.

Table 1
Audit Objectives and the Methods Used to Address Them

	AUDIT OBJECTIVE	METHOD
1	Audit the expenditures, fiscal practices, and fiscal oversight at the California Department of Education (Education) and in a sample of migrant education program (migrant program) regions to determine compliance with applicable state and federal laws, regulations, and administrative policies.	• We reviewed applicable state and federal laws, regulations, and administrative policies. We reviewed Education's fiscal oversight of the migrant program regions' use of funds. We also reviewed Education's methodology for calculating administrative costs in program regions. • At a selection of eight migrant program regions, we assessed internal control practices and randomly selected 40 expenditures at each region and tested them for compliance with relevant criteria.
2	Evaluate the state parent advisory council (state parent council) makeup and activities at the state level and in a sample of local migrant program regions to determine compliance with applicable state and federal laws, regulations, and administrative policies and assess whether the State appropriately supports and engages migrant parents.	• We reviewed the applicable state and federal laws, regulations, and administrative policies. We assessed Education's oversight of the state parent council composition and verified the composition of the council's membership. • We reviewed the state parent council activity regarding its required annual report and interviewed Education and parent council members regarding this report. • We interviewed Education's staff about efforts to comply with applicable open-meeting laws at state parent council meetings and tested compliance with law related to agenda posting. • We interviewed members of the state parent council to obtain their perspective on the issues facing the council. • At a selection of eight migrant program regions, we interviewed regional staff and reviewed regional parent council agendas and minutes to determine the level of state parent representative activity at the regional level.
3	Review how effectively the State organizes and implements migrant education services at both the state and local levels, which includes alignment between program goals and program activities, outcomes from state-level contracts, effectiveness of data collection structures and internal operations, and the efficacy of the existing regional service delivery structure.	• We reviewed the alignment between the goals of the migrant program outlined in the statewide plan and the activities in the migrant program regions' application for funds. • We interviewed Education's staff and reviewed contract documents to assess Education's oversight of contractors and its efforts to ensure contract outcomes are realized. • We interviewed regional staff and Education's contractor regarding the effectiveness of data collection and internal operations of data systems. • We assessed the regional service delivery structure through interviews with regional directors, Education staff, and a comparison of the State's migrant program to programs in other states.
4	Assess the extent to which any relevant findings raised in recent federal reviews (since 2006) of the State's migrant program have been addressed. To the extent that these findings have not been adequately addressed, provide recommendations on how the State should address them to ensure the delivery of services in the migrant program are efficient and effective.	• We reviewed the federal findings from reviews and audits completed since 2006 and documented Education's most up-to-date response to the findings that were still outstanding. • We interviewed Education's staff and also spoke with representatives of the federal oversight agency. The results of our review and recommendations appear in Appendix B.

Sources: California State Auditor's analysis of Chapter 21, Statutes of 2012, and the analysis of information and documentation identified in the table column titled *Method*.

Assessment of Data Reliability

In performing this audit, we relied upon various electronic data files extracted from the information systems listed in Table 2. The U.S. Government Accountability Office, whose standards we follow, requires us to assess the sufficiency and appropriateness of computer-processed information that is used to support findings, conclusions, or recommendations. Table 2 shows the results of this analysis.

Table 2
Methods of Assessing Data Reliability

INFORMATION SYSTEM	PURPOSE	METHOD AND RESULT	CONCLUSION
San Joaquin County Office of Education (San Joaquin) California Education Computer Consortium's Financial System (Financial System) Data for fiscal years 2009–10, 2010–11, and 2011–12	• Determine the amount of expenditures paid to each vendor. • Select a sample of migrant education expenditures.	• We performed data-set verification procedures and did not identify any issues. • To test the accuracy of the San Joaquin's Financial System data, we randomly selected a sample of 29 expenditure transactions and verified that key data elements matched source documentation. This testing did not note any errors. • To test the completeness of the San Joaquin's Financial System data, we reconciled San Joaquin's total expenditures to the California Department of Education's (Education) migrant education disbursements to San Joaquin for the same grant years. The amounts materially agreed.	Sufficiently reliable for the purpose of this audit.
Monterey County Office of Education (Monterey) Financial Management System (FMS) Data for fiscal years 2009–10, 2010–11, and 2011–12	Select a sample of migrant education expenditures.	The purpose for which we used the data did not require a data reliability assessment. However, we attempted to validate the completeness of the universe from which we selected our sample. We performed data-set verification procedures and did not identify any issues. To verify the completeness of Monterey's migrant education expenditure data we attempted to reconcile Monterey's total expenditures to Education's migrant education disbursements to Monterey for the same grant years. However, we noticed that Education had disbursed payments to Monterey that were significantly higher than the amount of expenditures that Monterey had provided us. When we asked Monterey to explain the reason for the difference, an accountant from Monterey's migrant education program confirmed that the population of expenditures that we were provided from grant year 2011–12, which we used to select our sample, did not contain expenditures from January 2012 through June 2012.	Not complete for the purpose of this audit.

Sources: California State Auditor's analysis of various documents, interviews, and data obtained from the counties listed in the table.

Blank page inserted for reproduction purposes only.

Chapter 1

THE CALIFORNIA DEPARTMENT OF EDUCATION HAS NOT PROVIDED SUFFICIENT FISCAL OVERSIGHT OF THE MIGRANT EDUCATION PROGRAM

Chapter Summary

The California Department of Education (Education) has not established strong oversight of the funds that it disburses for the migrant education program (migrant program). Rather, Education has provided sparse guidance about what is a necessary and reasonable expenditure in many areas of the migrant program, including food costs and classes such as music instruction. Education has combined this lack of guidance with a limited ongoing review of the regions that deliver migrant program services (regions). Though Education approves proposed migrant education expenditures annually through its application process, Education's migrant program office does not collect enough detailed information throughout the year to determine whether regions are spending funds as they proposed in their applications. Additionally, Education used a flawed approach to address federal concerns about the amount of migrant funds spent for administrative purposes. This approach fueled federal concerns and led to tension between Education and the regions it oversees.

Guidance on Which Activities Are Allowable Under the Migrant Program Is Broad and Leaves Room for Disagreement

Federal and state laws provide broad guidance on what expenditures are allowed as part of the migrant program, and Education has provided little additional guidance to narrow the definition of an allowed cost. As a result, there is room for disagreement about the allowable uses of migrant funds, which has led to tension between Education and some migrant program regions. Federal law requires states to use migrant program funding to meet the identified needs of migrant students. To meet those needs, states are required to conduct an assessment and develop a statewide service plan. Federal guidance also requires that expenditures of migrant program funds be necessary and reasonable for the proper and efficient performance and administration of the migrant program. Finally, the migrant program funds must be used to provide supplemental services to migrant students. In other words, migrant funding cannot be used to provide services to migrant students if other nonfederal funding is available for those services.

For example, migrant funds cannot be used to fund the core curriculum that all students receive, since other funds are dedicated to this purpose.

State law also remains broad in scope with regard to allowable activities and repeats the federal requirement that migrant program funds only supplement existing programs. With regard to program activities, state law establishes a regional structure for the migrant program and requires the state superintendent of public instruction, who is the head of Education, to approve the service plan for each of the regions to which it grants migrant program funding. Under federal requirements, activities are allowed if they are consistent with the statewide plan to address the needs of migrant students.[2] In September 2010 Education completed its federally required statewide plan covering the five years from 2009 to 2014. The statewide plan contains the program goals and suggested activities or strategies to meet the identified needs of the migrant students. However, none of the plan's suggested activities or strategies are strictly required of the regions, and regions can still decide to approach statewide goals using activities that are not found in the statewide plan.

Education's migrant program fiscal handbook does not address music or dance classes or what are reasonable costs for food.

In 2007 Education published a fiscal handbook to guide regions in the use of migrant program funds; this handbook largely mirrors the broad federal guidance with regard to allowable costs. In addition, the handbook specifically lists certain unallowable expenses, including items such as the salaries of employees not directly related to the migrant program, professional association fees, and excess costs from other grant agreements. The handbook provides direction that certain types of expenditures, such as conferences and travel, must be necessary and related to the identified needs of migrant students. Although the handbook provides some additional direction about allowable and unallowable expenses, it does not address certain types of expenditures, such as those for music or dance classes. It also contains no guidance on how Education will determine if certain costs for food are reasonable. We discuss these examples later in this chapter.

Under such broad criteria, the importance of judgments about the necessity and reasonableness of expenditures becomes elevated. While some expenditures may clearly violate the federal and state guidelines previously described, others can be directly tied to migrant student needs and still be questioned on the grounds of necessity or reasonableness. This gray area can and has created disagreements between Education and the regions. One area

[2] This plan is specific to the migrant program and the needs of migrant students. This statewide plan for migrant students is distinct from the statewide education plan.

of disagreement has been the question of whether regions can purchase vehicles with migrant education funds. The allowable costs section of Education's fiscal handbook does not address such expenses. However, despite approving these costs in the past, Education has recently expressed that these vehicle purchases are a cause of concern.

In one of the regions we visited—the San Joaquin County Office of Education (San Joaquin)—we found that Education approved a vehicle purchase in 2010 and later, during a 2012 compliance review, deemed that same expenditure unallowable. In March 2010 the migrant program administrator approved San Joaquin's use of funds to purchase a vehicle to transport parents and conduct student outreach activities. Two years later, in its formal notification of findings, Education's audits division staff initially determined that the vehicle purchase was not allowed because the region "failed to obtain approval from the awarding federal agency." After Education determined that it had approved the expenditure (federal agency approval not being necessary), Education shifted its subsequent discussions with the region to focus on whether San Joaquin could demonstrate that the vehicle was used solely to support the migrant program. Although San Joaquin provided mileage logs for the vehicle, Education's audits division asserted that the logs "did not provide enough detail to ensure that the travel was solely for the benefit of migrant children or the migrant program." Education's assistant director of the audits division stated that the logs lacked a specific destination for the vehicle, a purpose for its use, and identifying information to link the logs to the purchased vehicle. Education required San Joaquin to repay over $35,000 in funds to resolve the finding, which San Joaquin indicated it repaid from its general fund.

In one of the regions we visited—San Joaquin— we found that Education approved a vehicle purchase in 2010 and later, during a 2012 compliance review, deemed that same expenditure unallowable.

When we reviewed the same mileage logs, we found that they provided reasonable assurance that the vehicle in question was used solely for the benefit of the migrant program. Specifically, we did not find an instance in the logs in which someone other than migrant program staff used the vehicle. We also observed that the logs provided the city or town to which the vehicle was being driven, listed the model of the vehicle (as well as contained pictures of the vehicle), and described the purpose of each trip using a numerical code. In addition, we found no evidence that Education informed San Joaquin of the specific concerns it had about the mileage logs or gave the region a chance to demonstrate, for instance, what the numerical codes in the logs meant. In our opinion, the excessively high standard Education set for these particular mileage logs appears to have been created by the decision to disallow the vehicle, which was initially based on the incorrect understanding that the region should have obtained federal agency approval.

One other region we visited, the Bakersfield City School District (Bakersfield), proposed in early 2012 to purchase a vehicle to transport students and parents to migrant education events, and Education denied this request. Documents the region sent to Education show that the region asserted that it had no other available vehicles to transport students and parents and that it had drafted procedures for the use of the new vehicle. Education's program staff initially approved the vehicle purchase in March 2012. However, Education's deputy superintendent over the migrant program denied this purchase request in August 2012, citing an upcoming review of regional purchases as her reason for denial. We believe that this reason, like the one associated with the disallowance of San Joaquin's vehicle purchase, is insufficient, and these examples highlight one of the sources of tension between Education and some regions. Without providing more specific guidance and a rationale for what expenditures it considers necessary and reasonable, Education will likely continue to perpetuate this discord.

Without providing more specific guidance and a rationale for what expenditures it considers necessary and reasonable, Education will likely continue to perpetuate discord with some of the regions.

Education's Program Oversight Practices Hold Some Value but Are Insufficient for Monitoring the Regions' Activities

In recent years, Education's oversight of regional expenditures has not extended beyond an annual regional application process and a federal program review that occurs on a rotating basis at school sites that operate federally funded programs. Although it has made recent improvements, Education's annual review of applications for funds relied on a small number of staff working with insufficient training and guidance. This situation likely contributed to some of the deficiencies we found in approved applications. Education's application review now includes additional reviewers and improved guidance. However, the migrant program office does not directly influence how often federal program reviews will occur at migrant program regions, and a long period of time can pass between reviews. While regions are required to submit quarterly expenditure reports to Education, the main purpose of these reports is not to monitor allowable costs but to track when future installments of the grant award must be paid out to the regions. As such, the quarterly reports do not provide a detailed listing of expenditures. These monitoring efforts leave potential for a gap in Education's understanding of how funding is spent at the regional level.

Education's Regional Application Review Has Not Been Robust

Although a potentially effective component of a monitoring process, Education's application review has not always been strong and, on its own, would be insufficient to ensure that

regions actually follow through with their approved plans. As the Introduction describes, Education reviews regional applications annually to determine whether it will fund the services a region proposes. One of Education's longest tenured migrant program staff members stated that before the application review for fiscal year 2012–13, regional applications were reviewed as two separate parts by two staff members. According to this staff member, the fiscal analyst assigned to the region reviewed the proposed regional budget and the program staff member assigned to the region reviewed the text in the application related to the proposed services and regional staffing. This staff member stated that once the review of the application was complete, the program staff member for the region sent comments to the region about the revisions necessary for application approval. Once the region made those revisions, the program staff member notified Education's migrant program administrator that the application was ready for approval. Education's former director over the migrant program described the administrator's review of the application as cursory.

Because the regional application review is such a key component of Education's oversight of the regions, we expected that Education would have trained its staff in how to review the application and would have provided guidance to assist staff during the review. However, a migrant program staff member reported that Education did not provide any training to its staff on their review of the regional applications. He stated that the migrant program office expects that program staff assigned to the regions are experts who are qualified to make determinations about the applications. Although staff developed a rubric they used to check the completeness of regional applications, this rubric did not provide guidelines for evaluating the quality of the programs and services described in the regional application. Rather, the rubric included blank space for staff to record their observations or comments.

Migrant program staff reported that, in the absence of written formal guidance, they had informal discussions regarding how they planned to evaluate the regional applications and determine whether the applications satisfied the criteria. However, no process existed to ensure consistency and objectivity across the reviews. Additionally, staff commented that guidance on certain proposed expenditures did not exist. According to multiple staff members, determinations about whether some proposed expenditures were reasonable could sometimes be difficult because Education had not yet provided clear guidance regarding what is reasonable and necessary.

According to multiple staff members, determinations about whether some proposed expenditures were reasonable could sometimes be difficult because Education had not yet provided clear guidance regarding what is reasonable and necessary.

Education's lack of training and guidance may have contributed to inconsistent or errant regional application reviews by its staff. We reviewed eight of the 23 regional applications for the 2011–12 grant year

and found instances in which the regional application appeared to provide inadequate information. In one case, we found that the region proposed a college awareness and outdoor program but provided little detail about what exactly the program would entail. The description of the program did not specifically describe the academic content that these camps would cover. Instead, it stated that the camps would "revolve around academic, social, and motivational skills that are taught to students." The migrant program staff member who reviewed this regional application stated to us that he did not know what outdoor program the region referred to in the application. In another case, we found that the region proposed the provision of a prekindergarten tutor service, but it left blank the area of the application that asks how the region will measure the success of the tutoring program. Finally, we found a regional application that repeated the same data analyses and state and local measurable objectives for all services listed throughout the application. Using the same measurable outcome for all services does not allow the migrant program to review the effectiveness of an individual service that it offers, including services that are less obviously linked to academic achievement, such as theater arts programs or cultural awareness classes.

Education has undertaken efforts to improve the consistency of the regional application review process.

Education made changes to its regional application review process in the summer of 2012. Multiple reviewers now read and comment on the quality of a single regional application. Education has also made efforts to improve the guidance it provides to staff on their review of the regional application. The migrant program office revised the application rubric for the 2012–13 grant year, and it now includes improved guidelines and instructions to staff in reviewing the regional applications and determining whether items satisfy the criteria. This new process, coupled with the practice of having multiple reviewers evaluate regional applications, shows that Education has undertaken efforts to improve the consistency of the regional application review process.

While the regional application is potentially an effective tool that Education could use to ensure that proposed activities align with program requirements and goals, on its own the application cannot inform Education about actual activities or expenditures. Education also requires regions to submit quarterly expenditure reports, but these do not provide a detailed breakdown of expenditures. Rather, the quarterly expenditure report is a summary of expenditures grouped by budget codes. This report allows Education to track the amount of funding spent in each budget category, but not to see the actual nature of the expenditures. In testimony before the Legislature, the deputy superintendent over the migrant program office stated that Education has not required regions to report specifically on how they spent migrant funds. Testifying about the regions, the deputy superintendent stated, "We never really broke

it down [to] exactly what are [the regions] spending and for what purposes." Without a more detailed expenditure report, Education cannot effectively determine how regions are using migrant funds, and it lacks greater assurance that the funds are being used appropriately.

Although It Participates in Ongoing Reviews of Local Educational Agencies, Education's Migrant Program Office Does Not Control the Locations or Frequency of These Reviews

Education's migrant program office participates in Education's ongoing compliance monitoring for all federal programs described in the text box; however, the migrant program office does not control which local educational agencies it will visit each year, and the potential exists for long periods to pass before migrant program regional offices receive reviews. According to Education's federal program monitoring protocols, Education's federal program monitoring office is responsible for identifying which local educational agencies will receive reviews, and it schedules the reviews with the agencies. Education's Web site indicates that the federal program monitoring office selects agencies for review after considering factors such as program size, previous compliance findings, and the academic achievement of students at the local agencies. Additionally, each year the federal program monitoring office chooses some agencies for review at random.

Federal Program Monitoring

The California Department of Education (Education) coordinates monitoring of local educational agencies for compliance with federal and state legal requirements through the federal program monitoring process.

During a monitoring review, a team of staff from Education's various branches and divisions reviews a local educational agency's compliance within multiple federal programs. Each team member reviews the agency's compliance with requirements for a particular federal program.

At the conclusion of the review, Education's monitoring team notifies the local agency about the areas of noncompliance and describes the steps the local agency must take to resolve the noncompliance.

Sources: Education's Federal Program Monitoring protocols and Web site.

When they participate in a federal program review at a local educational agency, migrant program staff follow a structured program instrument that directs which areas of the program they will review for compliance with federal and state laws and regulations. The program instrument covers various topics, some of which relate to the use of migrant funds, the involvement of parents, and the identification and recruitment of students. The program instrument details the required and suggested documentation that reviewers use to establish their findings.

However, the migrant program office does not visit a high number of program sites in a given year. Not all local educational agencies selected for federal monitoring have migrant programs. Further, for those agencies that do have migrant programs, the migrant program office determines that certain sites do not have a material number of migrant students, and therefore the office will not visit these locations. During fiscal years 2009–10 through 2011–12,

Education completed reviews at nine of the 23 migrant program regions.[3] In addition to these nine visits, Education completed visits to 45 school districts located within the jurisdictions of unvisited regional offices, meaning that Education completed a total of 54 migrant program site reviews during this three-year time period. However, these additional visits were to individual school districts, not to regional offices, and therefore would not provide a comprehensive examination of the regional program.

Education's migrant program office has a gap in its oversight of the fiscal activity of the regions it oversees.

Because of the summary-level nature of its quarterly expenditure report and the lack of control it has over how frequently regional offices receive a federal program review, Education's migrant program office has a gap in its oversight of the fiscal activity of the regions it oversees. Implementing a detailed expenditure review of regions that have not had a recent federal program monitoring visit could assist Education in closing that gap. According to migrant program staff, in the past Education performed a detailed review of regional office general ledgers, but that practice was stopped after a 2008 travel freeze. However, the current quarterly expenditure form provides Education with an opportunity to ask regions for more detailed expenditure records. This review of a region's expenditure records would allow the migrant program office to gain assurance that regions that have not recently received a federal program monitoring visit are appropriately spending funds.

Only a Few Regional Expenditures Appear Questionable

Most of the expenditures we reviewed in the eight migrant program regions we visited appeared allowable.[4] Table 3 shows the results of our review of 40 randomly selected expenditures in each of the eight selected migrant regions. Of the 320 expenditures we reviewed (valued at $12.6 million), we found only six costs—totaling approximately $14,800—that we questioned.[5]

For two of the six costs we question, the expenditures did not directly relate to migrant children or their identified needs. The other four costs we question were related to what we believe are unreasonable rates paid for food at parent conferences. Specifically, the Butte County Office of Education (Butte) approved an expenditure of almost $3,000 in migrant program funds to

[3] Education's migrant program office visited four of the 14 regional offices and five of the nine directly funded districts.

[4] In Appendix A we detail the selection of the eight program regions.

[5] In this report, *questioned costs* are expenditures that the U.S. Department of Education may identify as unallowable. If it does so, this federal agency would determine whether repayment of these costs is required.

purchase calculators and science lab coats for all students at a school, not just the migrant students. Butte's regional director stated that the region mistakenly approved the expenditure and has since strengthened its review process as a result. Delano Joint Union High School District (Delano) paid over $2,000 to transport migrant students to a recreational facility featuring rock walls, laser tag, and an arcade—activities not directly related to the needs of migrant children. The regional director stated that, although he was not regional director at the time, his understanding is that the trip provided the students an opportunity to engage in physical activity. He stated that the trip was planned only after the region realized that it had spent less on other migrant services than it had originally expected. Nevertheless, these activities are not related to the migrant program and were not included in Delano's regional application as required by the migrant program fiscal handbook.

Table 3
Results of Expenditure Reviews in Eight Migrant Education Regions

	EXPENDITURES REVIEWED		QUESTIONED COSTS	
	NUMBER	DOLLAR VALUE	NUMBER	DOLLAR VALUE*
Bakersfield City School District	40	$815,213	2	$3,786
Butte County Office of Education	40	1,101,056	1	2,859
Delano Joint Union High School District	40	1,743,593	1	2,190
Fresno County Office of Education	40	2,067,257	-	-
Los Angeles County Office of Education	40	1,719,133	-	-
Monterey County Office of Education	40	3,423,292	-	-
Pajaro Valley Unified School District	40	291,116	1	2,720
San Joaquin County Office of Education	40	1,478,285	1	3,196
Totals	**320**	**$12,638,945**	**6**	**$14,751**

Sources: California State Auditor's review of selected expenditures in eight migrant program regions.

* This table includes only the questioned costs associated with our random sample of expenditures. As noted later in this chapter, we question other expenditures that we identified during our fieldwork.

Finally, we found what we believe to be excessive food costs related to two migrant parent conferences, one in Bakersfield and the other at an annual state parent conference sponsored by Education. In September 2010 Bakersfield paid almost $33 per person to provide breakfast and lunch to 100 migrant parents. This cost appeared high; however, we did not find criteria in the State's migrant program fiscal handbook that established a reasonable rate for food at a parent meeting. In fact, when asked, Education's program staff expressed that this lack of guidance with regard to food costs is a problem. The three longest-tenured migrant program staff members with responsibility for advising the regions agreed that

they encounter the question of whether food costs are reasonable on a regular basis. These staff members stated that Education has not developed clear guidance to direct migrant program staff or the regions about this issue. They observed that food costs that could be questioned have tended to go unchallenged. In their opinion, clear guidance would assist them in helping regions to focus the spending of migrant program funds on services for migrant children.

When we asked the migrant program director about whether food is an allowed cost for the program, she stated that the appropriate direction comes from federal nonregulatory guidance that states, "Reasonable expenditures for refreshments or food, particularly when [parent meetings] extend through mealtime, are allowable." However, she acknowledged that food expenditures are an area for which Education can provide more explicit direction about what it considers reasonable and necessary. She indicated that this is an area she plans to include in an update to the migrant program fiscal handbook.

To determine whether the rates paid at the Bakersfield parent conference were reasonable, we consulted, as comparative criteria, the per diem rates for food that apply to federal employees. The current per diem rates for the combined cost of breakfast and lunch established by the federal General Services Administration total $20 per person. Using the federal rates as criteria, at $33 per person, we found over $1,500 of this expenditure by Bakersfield to be questionable.[6] Bakersfield's regional director defended this expenditure, stating that the venue, a restaurant on the upper level of the tallest building in Bakersfield, was selected because of its "cultural proficiency value," which the regional director explained allowed migrant parents to see firsthand the benefits of social mobility. The regional director added, "There is no other time that these families would be able to experience . . . this type of venue, if it weren't for this conference." Despite this perspective, we believe migrant children would be better served if the region spent its funds on educational support services, as opposed to expensive breakfasts and lunches for parent conferences.

We believe migrant children would be better served if the region spent its funds on educational support services, as opposed to expensive breakfasts and lunches for parent conferences.

Other food costs we found questionable related directly to Education's annual parent conference, where it appears that Education itself has set a tone of excessive spending. State law requires Education to sponsor an annual conference every spring for its state parent advisory council (state parent council). Education accomplishes this requirement by convening a large conference of approximately 1,000 migrant parents and program

[6] The amount we question includes a prorated portion of the 20 percent service charge that the region paid for these meals.

staff in a Los Angeles hotel. Although the conference provides some training and opportunities for program leaders to establish a rapport with migrant parents, the food costs for the conference appear to be unreasonable. According to Education's agreement with the hotel, conference participants paid the state government rate for hotel rooms ($110 plus tax), paid nothing for meeting space, but paid $100 per day for each person for meals. By comparison, the federal per diem rates provide $66 per day for meals. Food-related expenditures for this conference in three regions we reviewed—San Joaquin, Pajaro Valley Unified School District (Pajaro Valley), and Bakersfield—totaled almost $8,160 in questioned costs. The fiscal analyst for the migrant program who was assigned to the conference stated that the meal costs were not high considering that they were hotel meals and that some were even three-course meals. Nevertheless, Education's example of high costs for food, coupled with its lack of guidance on what is reasonable, sets a troubling example for regions as they make decisions about food costs. We estimate that the total amount of questioned costs related to food for this conference over the last three years is approximately $200,000.[7]

We estimate that the total amount of questioned costs related to food for the state parent council conference over the last three years is approximately $200,000.

During a review of a regional application, we found an additional expenditure in one region that was not part of our selection of 40 expenditures but was also a questionable cost according to the requirements of the migrant program. Delano provided facilities, child care, and food at a series of three personal finance classes offered to migrant parents. The migrant program fiscal handbook lists these classes as an unallowable cost. While Delano did not pay for the class instructor, it did pay $1,800 for the accompanying services, which facilitated the training. Delano's regional director stated that these were not personal finance trainings but were family literacy trainings in which parents were given information about being resourceful when buying food at the supermarket and at restaurants, establishing family goals, and using community resources such as food stamps to help with family costs. Based on his description of the included topics, as well as our own review of the curriculum and materials used, titled "*Making Every Dollar Count*," which covered topics such as how to save money on food and how to make financial decisions, we believe that these classes were personal finance trainings, and therefore we question the related costs.

We also found that some expenditures we reviewed did not clearly align with the migrant program's stated goals, although a lack of clear criteria did not allow us to question these costs. For example,

[7] This estimate is based on attendee counts provided by Education. We did not independently verify the attendance at the conference. The estimate includes the $8,160 in questioned costs identified in our selection of regional expenditures.

Bakersfield paid a music teacher approximately $250 in one month to teach after-school and weekend music classes, and a district in Fresno County Office of Education's region paid a music teacher more than $500 in one month to teach an after-school guitar class. The migrant education statewide plan does not include music education as an identified need of migrant students. However, Education's migrant program director stated that there is no policy or guideline in place that addresses music classes. The migrant program director also acknowledged that staff at Education's migrant program office, who are responsible for providing guidance to regions, have varying opinions about whether expenditures such as music classes are allowable. She stated that this situation has frustrated some regions. Education's migrant program director said that to resolve this inconsistency, Education plans to update its fiscal handbook so that it clearly articulates guidelines for music classes and for other issues, including books, materials, travel, and administrative costs, by March 2013.

Although Most Regions We Visited Have Adequate Fiscal Controls, One Former Regional Director Used Her Position to Award Contracts to Herself and Her Spouse

We examined the internal controls of the eight regions we visited and found that they were sufficient and were generally followed. At each region we visited, management has developed an adequate approval process for migrant education expenditures. This process generally involves migrant program staff who prepare purchase requests, migrant program directors who approve requests, and reviews and approvals by individuals within the regions' respective administrative service sections. We examined 320 expenditures and found only four instances in which expenditures did not have the requisite approvals. These four expenditures did not otherwise appear questionable. Overall, this structure appears adequate to ensure that migrant program funds are spent appropriately.

We examined 320 expenditures and found only four instances in which expenditures did not have the requisite approvals.

At each region we visited, we noted that the regional director was a key individual in the process of approving migrant program funds, and we included a review of this individual's activities in our assessment of the controls at the region. At San Joaquin, interviews with management revealed that the former regional director had vacated her position rather suddenly in December 2011. Given the nature of this position in the control process, we asked to review the former regional director's personnel file so that we could determine the reason for her departure.

We found that the region had entered into a separation agreement with the former regional director in December 2011 because of a conflict of interest involving the use of migrant program funds. In

particular, the former regional director appears to have directed an estimated $144,000 in catering and janitorial expenditures toward vendors she owned, or that were owned by her then-husband.[8] In the separation agreement, San Joaquin agreed to the following:

- Continued payment of the former regional director's $10,000 per month salary until the end of March 2012 and a continuation of all health plan benefits until the end of June 2012.[9]

- Two letters of recommendation—one from the director of human resources and one from a deputy superintendent.[10]

- Not to contest any unemployment claims filed by the former regional director.[11]

San Joaquin did not notify Education about this possible conflict of interest until December 2012, and did not attempt to have the former regional director prosecuted or attempt to recover funds from the former regional director or the companies involved. After it discovered the conflicts of interest in December 2011, San Joaquin cancelled the related contracts and, as required by state regulations, notified the Commission on Teacher Credentialing (commission) that the former regional director, a credentialed administrator, had voluntarily resigned her position under a separation agreement. In its letter to the commission, San Joaquin calculated that $121,000 was provided to these contractors. Even so, it continued to pay—using migrant program funds—invoices submitted by the contractors for services rendered before the contract cancellations. We calculated that the region paid roughly $139,000 for janitorial services and $5,000 for catering services. In December 2012 the commission took action against the former regional director, suspending her credential for 30 days.

The deputy superintendent overseeing San Joaquin's migrant program explained that they did not seek prosecution or repayment because they did not believe that the former regional director was trying to defraud the program; in his words, the individual "just made a series of incredibly bad judgments." Further, management and legal counsel at San Joaquin considered the probability

[8] San Joaquin indicated that one reason it did not discover this conflict earlier is that the former regional director and her then-husband did not have the same last name.

[9] Beginning in January 2012, San Joaquin used its general fund, not migrant program funds, to fulfill this agreement.

[10] The letter of recommendation from the director of human resources outlined dates and descriptions of positions held by the former regional director. The deputy superintendent stated that he ultimately did not provide a letter of recommendation for this individual because the director withdrew her request.

[11] We did not attempt to determine whether the former regional director filed any unemployment claims.

of actually recovering funds to be low and not worth the cost of pursuing further action. Instead, they believed the correct approach was to speedily end the former regional director's tenure at San Joaquin under a separation agreement that she would actually sign. The deputy superintendent also indicated that in June 2012 San Joaquin paid a final invoice for $1,350 in catering services that occurred in December 2011, because the migrant program had received the food and the price was fair.

We examined the costs of the janitorial and catering services and agree that the per-meal food costs associated with the catering services were reasonable, although we still question paying the catering invoice after the discovery of the conflict of interest. Although this is not information San Joaquin would have had at the time it made its decisions regarding this employee, we found that the cost of the janitorial services was much higher than what San Joaquin is currently paying since it replaced the previous contractor. Under the previous janitorial services contracts—the ones that the former regional director approved for her then-husband's company—San Joaquin paid roughly $4,600 for two-days-a-week cleaning during peak months and approximately $2,600 for one-day-a-week cleaning during off-peak months. Peak months are months in which certain sites are used frequently for migrant student instruction. Between nine and 10 months of the year are considered peak, depending on the location. Under the new janitorial services contract, which began in January 2012 and provides for essentially the same service for the same locations, the migrant program pays approximately $1,000 during peak months and $600 in off-peak months. Even without a conflict of interest, these results cast doubt on whether the costs associated with the previous janitorial services contract were reasonable.

The evidence we found led us to believe that the former regional director may have violated two of California's key conflict-of-interest laws.

Finally, we found evidence that the former regional director regularly approved rate increases for this janitorial services vendor, analyzed and rejected at least one other vendor's proposal, and replaced at least one former janitorial contract with a more expensive contract from her then-husband's company.[12] The evidence we found led us to believe that the former regional director may have violated California Government Code, Section 1090, and the Political Reform Act of 1974—two of California's key conflict-of-interest laws. Consequently, we forwarded our concerns to the district attorney in San Joaquin County and the Fair Political Practices Commission and made copies available of the evidence we had collected. Because federal regulations require agencies that spend federal funds to comply

[12] The janitorial contracts do not appear to have been awarded using a competitive bidding process. Rather, due to the low dollar value of each individual contract, an informal analysis—essentially done by the former regional director—was the basis for the awards.

with their own state contracting laws (including California Government Code, Section 1090), we question the $144,000 spent on these janitorial and catering services described earlier. San Joaquin agreed to take the following needed actions:

- Evaluate its procurement policies and procedures.
- Revise its conflict-of-interest code, which had not been formally updated and approved by its board of supervisors since 1976.
- Provide conflict-of-interest training for all its managers.[13]

Education's Rush to Measure and Control Migrant Program Administrative Costs Caused Significant Implementation Errors

When Education calculated regional administrative costs to present to the federal government in August 2011, it did so in a flawed manner, and therefore reported unreliable data on administrative costs to the federal Office of Migrant Education (OME). In response to a 2010 federal request, Education calculated estimates of the percentage of the funding in each migrant program region that was spent on administrative costs rather than costs for direct services. These calculations indicated that some regions used a large percentage of funding for administrative purposes. As depicted in Table A in Appendix A, Education's calculations show that over a two-year period, some regions spent an average of almost 40 percent of their annual migrant funds on administrative expenses. Education's calculations fueled federal concerns, and OME tasked Education with developing a plan to address the high rates of administrative costs that the calculations showed.

To calculate the regional administrative costs it reported to OME in August 2011, Education requested that the regions provide historical expenditure information. Specifically, in January 2011, Education asked the regions to provide expenditure data related to fiscal years 2008–09 and 2009–10. Education then sorted these expenditures into two major categories: *direct services costs* and *administrative costs*. These categories were created in 2011 by the former migrant program administrator and Education staff, who determined that certain accounting codes would signify expenditures related to administration and other accounting codes would signify expenditures related to direct services.

[13] The former regional director did not receive any formal conflict-of-interest training, nor did she submit any conflict-of-interest statements. The region's procurement policies do not specify types and dollar amounts of contracts requiring vendor competition or other forms of price comparisons.

However, when the regions originally assigned accounting codes to migrant program expenditures in fiscal years 2008–09 and 2009–10, they did not know that these codes would later be used to determine whether the expenses were administrative or direct services. State law requires the regions to comply with the *California School Accounting Manual* (accounting manual) when recording their financial information; however, the accounting manual is not specific to migrant education and does not contain guidance on how to charge expenditures in the event that an administrative cost calculation is needed. Further, the particular codes that Education used to separate administrative and direct service costs are not discussed in detail in the migrant program fiscal handbook.

In the absence of clear direction, the regions charged similar expenditures to different codes. For example, we observed differences between regions in the accounting codes used for expenditures related to secretarial staff and reimbursements to local school districts. In two regions, we found that the salaries of secretaries and clerks working in the county office building were charged to a code titled "Other Pupil Services," which Education considers a direct service expense, while other regions charged similar positions to codes for support services, which Education considers an administrative expense. Given the variety in accounting code choices at the regional level, it is inadvisable to consider all costs charged statewide to a particular code to be only administrative or only service related unless the regions had received detailed instructions, in advance of the calculations, regarding what codes to charge.

Unless regions receive specific instructions in advance of administrative cost calculations, it is inadvisable to consider all costs charged statewide to a particular code to be only administrative or only service related.

In our review of 320 expenditures, which included 40 expenditures from each of the eight regions we visited, we found that 47 expenditures were incorrectly coded according to the guidance in the accounting manual. However, only 28 of these errors would ultimately have any effect on Education's calculation of administrative costs for the migrant program. Butte accounted for 10 of these errors, most resulting from the region's use of the accounting code for "Other Pupil Services." Education's accounting manual and expenditure classifications indicate that this code should be used for direct services, but Butte used this code to charge salaries for positions that require little to no direct interaction with migrant students. According to Butte's regional director, Butte is correcting its coding errors for most of its positions; however, because its program coordinators are based in school districts and work with district and migrant staff, she believes that their salaries are coded correctly. Nevertheless, because the job description of Butte's program coordinators does not indicate that they work directly with migrant students, we conclude that Butte should classify their salaries with an administrative code. Figure 1 on page 30 illustrates the effect

that Butte's incorrect coding of these salaries would have on Education's administrative cost calculation. Specifically, some portion of the salaries appearing in Butte's direct service percentage should actually have been included in Butte's administrative cost percentage.

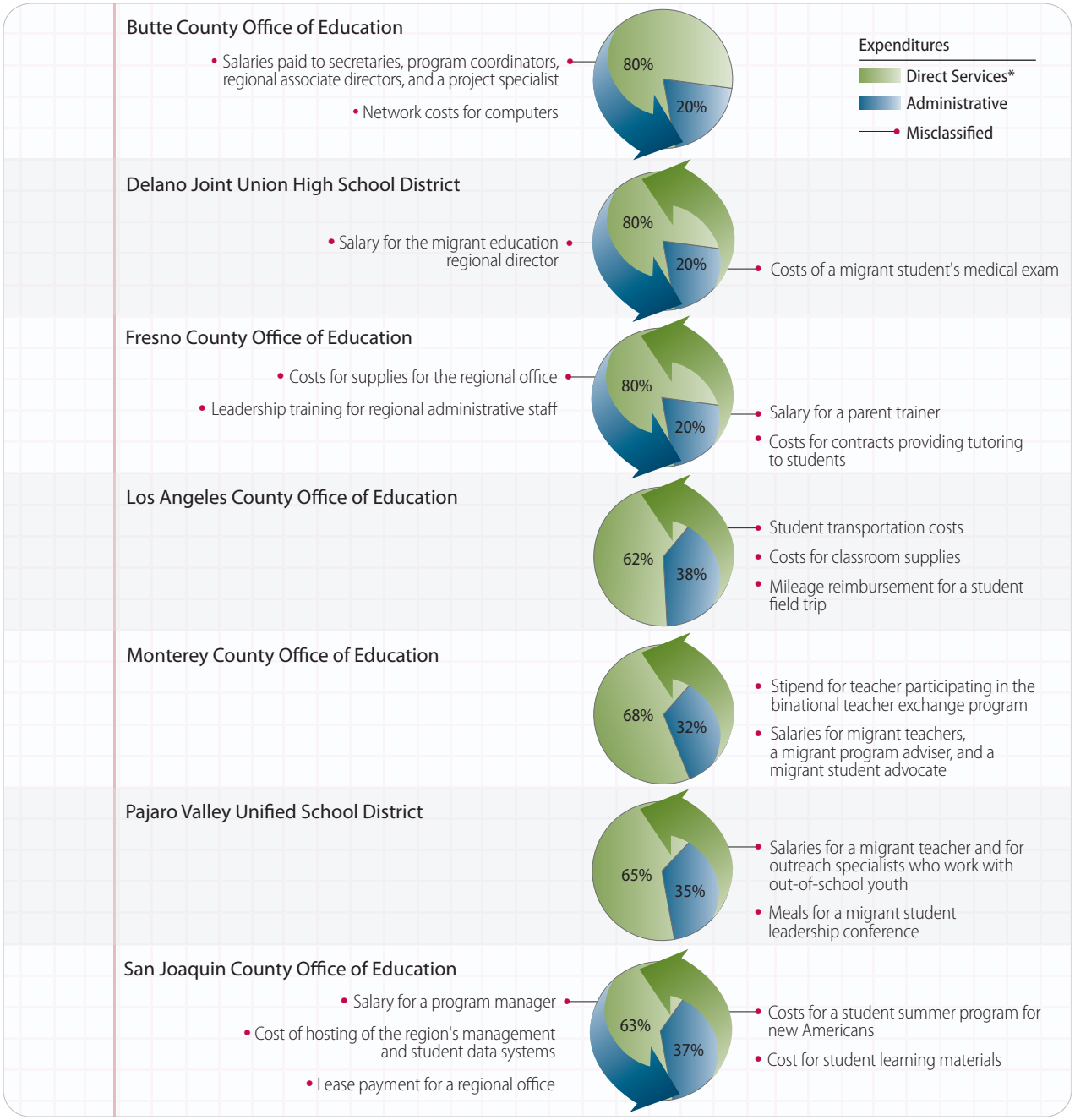
Even without any errors in the regions' coding of expenditures, Education's methodology for calculating regional administrative costs can lead to incorrect results.

Even without any errors in the regions' coding of expenditures, Education's methodology for calculating regional administrative costs can lead to incorrect results. We found 11 expenditures that regions coded appropriately but, under Education's retroactively applied classification system, would be incorrectly designated as either administrative or a direct service. For example, Education's methodology considers all expenses with the accounting code "Instructional Supervision and Administration" as administrative costs. On the surface, Education's classification of this accounting code as an administrative expense appears reasonable. However, based on the description in Education's accounting manual, Pajaro Valley included within this code the salary of two migrant outreach specialists who perform direct services to migrant students. Although Pajaro Valley could have included these expenses in a different code—one that would have made Education's administrative cost calculations correct—it would not have known this at the time it classified these expenses.

Two of the 11 expenditures that were classified incorrectly did not relate to the ambiguity of how certain migrant program expenditures were classified but instead were caused by Education incorrectly designating a particular accounting code—"Other Instructional Resources"—as an administrative expense rather than a direct service. For example, a district within the Los Angeles County Office of Education (Los Angeles) used this code for student learning materials, which is a direct service to migrant students. However, Education's classification of this code would have caused these expenses to be included in Los Angeles' administrative cost percentage. Figure 1 on the following page illustrates Education's cost calculations for Los Angeles and other regions we visited, along with expenditures from our review that would have affected Education's percentages.

Because of the inconsistencies in coding expenditures among the different regions and the errors in coding within individual regions, the data Education used to examine administrative costs across all regions were unreliable for that purpose. Since regions code similar expenditures differently, it is inaccurate to consider that all costs charged to a single code are uniformly related to either administration or direct services. Further, when regions do not follow the guidance given in the accounting manual, their reporting of expenditures at a summary level is less reliable.

Figure 1
Migrant Program Expenditures That Would Have Distorted the California Department of Education's Administrative Cost Calculations


Butte County Office of Education
• Salaries paid to secretaries, program coordinators, regional associate directors, and a project specialist
• Network costs for computers
80%
20%
Expenditures
Direct Services*
Administrative
Misclassified
Delano Joint Union High School District
• Salary for the migrant education regional director
80%
20%
• Costs of a migrant student's medical exam
Fresno County Office of Education
• Costs for supplies for the regional office
• Leadership training for regional administrative staff
80%
20%
• Salary for a parent trainer
• Costs for contracts providing tutoring to students
Los Angeles County Office of Education
62%
38%
• Student transportation costs
• Costs for classroom supplies
• Mileage reimbursement for a student field trip
Monterey County Office of Education
68%
32%
• Stipend for teacher participating in the binational teacher exchange program
• Salaries for migrant teachers, a migrant program adviser, and a migrant student advocate
Pajaro Valley Unified School District
65%
35%
• Salaries for a migrant teacher and for outreach specialists who work with out-of-school youth
• Meals for a migrant student leadership conference
San Joaquin County Office of Education
• Salary for a program manager
• Cost of hosting of the region's management and student data systems
• Lease payment for a regional office
63%
37%
• Costs for a student summer program for new Americans
• Cost for student learning materials

Sources: California State Auditor's review of a selection of expenditures in eight migrant program regions and California Department of Education's (Education) classification of administrative expenses.

Note: Percentages shown in the pie charts are the average of Education's cost calculations from fiscal years 2008–09 and 2009–10. Example expenditures shown in this figure are from a random selection of 40 expenditures in each migrant program region from fiscal years 2009–10, 2010–11, and 2011–12. Education completed its cost calculations in summer 2011, and the examples above would still be applicable.

* These direct services percentages include costs related to identification and recruitment.

During testimony before an Assembly budget subcommittee in May 2012, the deputy superintendent over the migrant program office admitted that Education was not sure if the administrative cost calculations were accurate or not. Speaking on the need for further investigation, she stated, "We're not sure if [the high administrative cost percentages] are real, or if it is an accounting problem, or if [the regions] are writing it down incorrectly, or it's our lack of technical assistance in providing the correct definition for what is truly a direct service versus administrative service." The administrative cost calculations Education performed were raised as a subject in another legislative hearing held in May 2012, and, in an April 2012 budget request letter, Education characterized its own calculations as OME findings, stating that "OME found regions with excessive administrative costs that not only exceeded California administrative cost standards but reduce the funds available for direct services to migrant students."

This type of rhetoric, as well as the calculation of administrative costs itself, has been a source of tension between Education and some of the regions. In a January 2011 e-mail to the regional directors, the former migrant program administrator acknowledged that the definition of administration and direct services had been a subject of great debate. Since then, one regional director told us that there is a difference of opinion as to what is considered an administrative activity versus a direct service. Another regional director we spoke with expressed concern that Education had made statements to the federal government and the Legislature about the administrative costs in his region, which he felt were inaccurately calculated. Further, regions have questioned Education's attempts to impose a 15 percent administrative goal on migrant funds, as described in the regional application and in the text box, noting that such a goal applies to other federally funded programs but that the Education Code specifically exempts the migrant program from keeping its costs below that threshold.

California Department of Education's Administrative Cost Goal for the Migrant Education Program

"The 85/15 ratio is the target set for [regions] in accordance with the guidance from the State Superintendent of Public Instruction. This is a recommended goal. Please note that applications will be reviewed to ensure that the ratio of service to administration is necessary and reasonable given the context of the service area."

Source: California Department of Education's 2012–13 regional application.

In its 2012–13 regional application, some of the costs that Education considered administrative were the following:

- Salaries for migrant program managers and associate directors.
- Salaries for executive assistants, senior secretaries, and administrative assistants.
- Salaries for accountants, data entry clerks, and office assistants.

- Salaries for identification and recruitment staff.
- County or district indirect costs.[14]

Education also provided regions with inconsistent guidance regarding indirect costs. In May 2012 Education created a question-and-answer document related to the 2012–13 regional application that stated that indirect costs are not a part of the 15 percent administrative cost goal. However, Education specifically included indirect costs in a listing of administrative costs in its 2012–13 regional application. Fiscal staff at one region stated that this indirect cost inclusion makes it impossible for the region to keep its administrative costs under 15 percent. From July 2009 through June 2012, the eight regions we reviewed had indirect cost rates of between 3 percent and 11 percent.

In addition, some regional directors stated that the identification and recruitment of migrant students, which is a required activity, should not be counted against the administrative cost goal. One regional director explained that identification and recruitment is an activity that other federal programs with a 15 percent administrative cap do not have to perform. Another regional director stated that it does not make sense to include recruiters against the administrative cost goal because they are often the first line of service to migrant students. The migrant program director stated that, after receiving the 2012–13 applications from the regions, Education decided that identification and recruitment would not count against the 15 percent administrative cost goal. We agree that this is the correct approach.

Because of its regional administrative cost calculations, Education has had further federal grant conditions placed on the migrant program and does not currently have a plan to address those conditions.

Because of its regional administrative cost calculations, Education has had further federal grant conditions placed on the migrant program and does not currently have a plan to address those conditions. OME asked Education to submit a plan for providing a complete and accurate report on administrative costs of the migrant program's subgrantees (regions) by December 2011. In its October 2012 periodic update to OME, Education stated that regions would be required to certify that all regional costs comply with federal and state guidelines. However, asking regions to certify that they meet federal and state requirements is not a new practice. Education asks each region to sign that same assurance every year as a condition of receiving migrant program funds. Further, asking regions to follow applicable guidelines will not result in a complete and accurate report on regional administrative costs. OME has

[14] *Indirect costs* are those general management costs that are agencywide. These costs consist of expenditures for administrative activities necessary for the general operation of the region, such as accounting, budgeting, payroll preparation, personnel management, purchasing, and centralized data processing.

recently responded to Education stating that the proposal to have regional directors sign certifications does not satisfy its request and stated that Education should submit a plan to provide an accurate calculation of administrative costs by March 15, 2013. As it considers this plan, Education should ensure that it addresses issues such as the inconsistent coding of similar expenditures and the lack of direction it provides regions about coding migrant program expenditures.

Education Has Not Fully Addressed the Federal Government's Concerns About California's Program Eligibility Determinations

The number of children eligible for the migrant program is a crucial metric because it is the primary driver for the allocation of funding. Both the federal and state entity consider the number of eligible children in determining the amount of funding a recipient or subrecipient will receive. However, the reported number of eligible children in California has not always accurately reflected the true number of eligible children.

In 2006 a federal review of a random sample of children in the migrant program found a high percentage who were actually ineligible. Although Education indicated it took corrective action, its 2009–10 report identified eligibility discrepancy rates that are still considered high by OME.

In 2006 a federal review of a random sample of children in the migrant program found a high percentage who were actually ineligible: the *discrepancy rate*. The federal review agency recommended increased training and quality control practices at the regional level. To follow up on this review, Education directed its regions to conduct interviews, known as *re-interviews*, in fiscal year 2009–10 with a sample of migrant parents, to reassess their children's eligibility to receive migrant program services. Although Education indicated that it took corrective action after the 2006 federal review, such as updating its identification and recruitment handbook, its 2009–10 prospective reinterview report identified regional discrepancy rates that are still considered high by OME. As a result, OME combined the 2006 finding with issues from more recent federal reviews completed in 2011 to place a grant condition on Education's 2012 grant award. In July 2012, Education submitted a plan to OME to identify eligibility discrepancy rates by having a contractor reinterview migrant parents to verify a sample of eligibility determinations. After being delayed, the contractor's final reinterview report was submitted in December 2012. This 2011–12 prospective reinterview report demonstrated an overall state discrepancy rate of 8 percent, which is a slight decrease from its 2009–10 discrepancy rate of 9.1 percent. OME has not yet commented on this report; however, it previously stated that as long as the statewide discrepancy rate remains above zero, Education will be required to take corrective action. Appendix B of this report shows Education's most up-to-date response to this and other federal findings.

Recommendations

To minimize the potential for disagreement over allowable migrant program costs, Education should better define the criteria by which it will consider program costs allowable and include those criteria in the migrant program fiscal handbook it provides to the regions.

To demonstrate its willingness to fairly evaluate regional expenditures, Education should allow San Joaquin to reimburse its general fund for the vehicle purchase Education incorrectly disallowed.

To improve its understanding of regional expenditures, Education should increase the level of detail required in its quarterly expenditure reports. The level of detail should allow Education to select expenditures for review.

For regions that have not recently received a federal monitoring review, Education should use the detailed expenditure reports to select a sample of expenditures, request supporting documentation from the regions, and then review the expenditures to determine if they meet applicable federal and state criteria.

As part of the reviews based on quarterly reports, Education should verify that regions are using the appropriate accounting codes to classify their expenditures.

To guard against future conflicts of interest, San Joaquin should complete its evaluation and revision of its procurement policies and procedures, update its conflict-of-interest code, and ensure that all its managers receive conflict-of-interest training.

Education should follow up with San Joaquin to ensure that it takes the actions we recommend.

To address problems with its methodology for calculating administrative costs, Education should do the following:

- Review the regions' current use of accounting codes to identify the areas in which regions differ in accounting for similar migrant program costs.
- Provide regions with more specific direction about how to charge these expenses.
- Revise its list of accounting codes that it considers administrative in light of its review of regional coding.

Once it has addressed the underlying issues with regional accounting, provided direction to regions about which expenditures it will consider administrative, and obtained accurate expenditure data, Education should review its administrative cost goal to ensure that this goal is reasonable given the requirements of the migrant program.

To address past federal findings that are not yet resolved, Education should respond as recommended in Appendix B of this report.

Blank page inserted for reproduction purposes only.

Chapter 2

CALIFORNIA'S MIGRANT EDUCATION PROGRAM SUFFERS FROM STAFFING TURNOVER AND LIMITED PERFORMANCE DATA

Chapter Summary

The California Department of Education (Education) faces significant challenges in staffing and in program evaluation as it attempts to improve its migrant education program (migrant program). At the same time that it has faced a number of federal inquiries, Education has lost a number of migrant office staff, as turnover among the staff in this office has been quite high. During this time, the relationship between staff at the migrant program office and the program's regional directors has deteriorated, and that relationship now faces significant challenges. Additionally, Education has not completed a current evaluation of the statewide effectiveness of the migrant program, and it faces significant challenges in doing so. Currently, the data collected about migrant students and migrant student achievement fall short of what would be required to effectively evaluate the program. These limitations affect Education's ability to evaluate its statewide service contracts and the migrant program's overall structure. Finally, although Education has taken positive steps in its involvement with the agendas and the annual report of its state parent advisory council (state parent council), its oversight of the makeup of the council's membership is not adequate to ensure ongoing compliance.

Frequent Turnover Among Management and Staff Drains Experience and Expertise from Education's Migrant Program Office

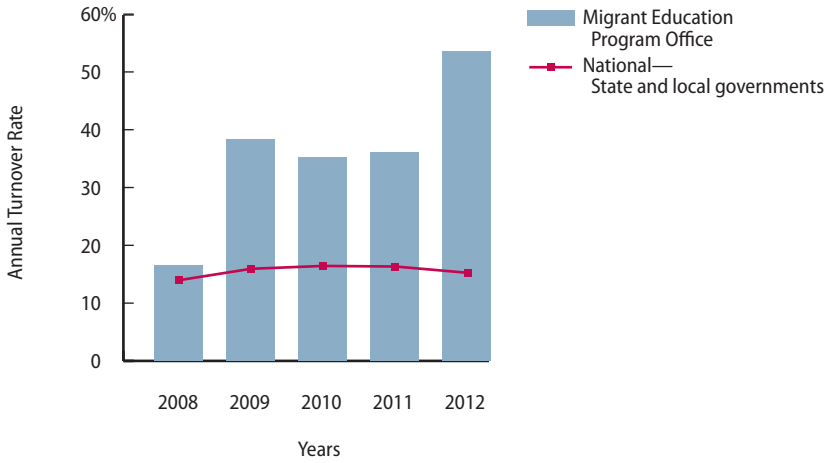
Education has experienced a reduction in the number of staff in the migrant program office, meaning that fewer staff are available to address program concerns. Specifically, in the past four years, the number of staff in the migrant program office has declined from 13 in January 2008 to 10 in November 2012.[15] Additionally, some of the staff assigned to provide technical assistance to the regions have been with the migrant program for only a short time. Although both of the migrant office's fiscal analysts have worked with the office for at least four years, only two of the four current program staff members were with the migrant office as of two years ago. As the Introduction explains, the migrant program staff are

[15] In January 2008 the migrant office had 13 full-time staff and management positions, all of which were filled. In November 2012 the migrant office had 11 full-time positions, 10 of which were filled. Thus, two positions were eliminated during this time period.

Education's day-to-day liaisons to the regions and are responsible for offering the regions guidance. Therefore, the loss of staff positions, combined with the presence of newer, less experienced staff in key positions, likely contributes to a drain on the knowledge base available to the migrant program office as it guides programs in its regions.

In addition to experiencing a loss of positions, Education has undergone high staff turnover in its migrant program office. This turnover coincides with many pressing issues related to the migrant program, including the migrant program office's need to address a large number of required responses resulting from federal reviews. As a recipient of federal funds, Education is required to maintain processes to ensure compliance with applicable laws and regulations (internal controls). Our standards require us to examine Education's internal controls, including a review of the control environment. One factor in a positive control environment is the absence of excessive turnover among key personnel. Figure 2 shows the annual turnover that the migrant program office has experienced since 2008. The average turnover in the past four years has been over 30 percent, with turnover rising to above 50 percent in 2012. By comparison, the national average that the Bureau of Labor Statistics reports for state and local government employee turnover during the same period was roughly 15 percent.

Figure 2
Staff Turnover at the California Department of Education's Migrant Education Program Office
2008 Through 2012



Sources: California State Auditor's analysis of the migrant education program office's organization charts for 2008 through 2012 and of state and local government turnover rates published by the Bureau of Labor Statistics.

Over the past three years, four different individuals have served as administrator for the migrant program, including the current administrator, who filled that position in January 2013. Further, this position was vacant for eight of those 36 months. At the same time that it has experienced these staffing challenges, Education was tasked with a heavy workload surrounding its response to several federal inquiries. Partially in response to the inquiries, Education has also been attempting to change several key aspects of its migrant program, such as the regional application review process, the measurement and management of administrative costs, oversight of the state parent council, and policies related to equipment purchases. The migrant program director reported that staff turnover has increased the workload for the remaining staff, who have had to take on roles they had not previously been responsible for. It is likely that making such significant changes to the program without experienced leadership and staff has led to some of the difficulties currently facing Education and the migrant program.

During this period of high turnover, Education has relied on new staff members to complete key tasks, causing inefficiency and wasted time for the regions and for staff in the migrant program office. For instance, one program staff member was chosen, in her first month of being employed at the migrant program office, to lead the complete redesign of the program's regional application for the 2012–13 school year. Many of the changes Education made to the application required the regions to complete a significant level of additional work in order to collect data that Education had not previously required the regions to provide. However, after receiving comments from the regions, Education's migrant program director agreed that the revised application did not help, and instead only further complicated the process. She stated that neither the former application process nor the revised one was streamlined to include a clear assessment of regional needs that linked to program decisions. The loss of institutional knowledge within the migrant program office likely hindered Education's ability to notice the revised regional application's problems before it distributed the application to the regions.

During this period of high turnover, Education has relied on new staff members to complete key tasks, causing inefficiency and wasted time for the regions and for the migrant program office.

Strained Relationships With Migrant Program Regions Likely Impede Education's Collaboration With Regional Leadership

In light of Education's high turnover rate and lack of long-tenured staff, the migrant program could benefit from drawing from the regional directors' knowledge and program experience. However, Education's migrant program office and some regional directors have a history of inconsistent communication and, at times, adversarial relationships. The regional directors meet periodically

as a council, and Education is sometimes present at those meetings. However, a July 2011 letter from the council to Education's former migrant program administrator stated that the regional directors' council was concerned about the communication between Education and the regional directors. The former chair of the regional directors' council stated that under the former migrant program administrator, he struggled to receive input or assistance from Education. Education's current migrant program director stated that she feels most regional directors are looking toward the future but that some continue to bring up past issues with Education and resist program changes.

Education's calculation of regional administrative costs is an example of one factor that caused the strained relationship between the regional directors and Education. As Chapter 1 discusses, Education attempted to calculate each region's administrative cost percentage in response to a federal request. Migrant program staff who assisted in calculating administrative costs acknowledged that each region tracks migrant education expenses differently because Education has not provided guidance on how to accomplish uniform coding. Given this lack of prior guidance, its awareness of inconsistent expenditure tracking across regions, and the significant potential impact of federal findings for the migrant program overall, Education had an ideal opportunity to solicit input from knowledgeable stakeholders such as the regional directors. However, according to both regional directors and Education's migrant program staff, Education did not seek input from the regional directors when developing the methodology for determining administrative costs. Instead, migrant program staff calculated costs independently, the results of which increased concerns already expressed by the federal Office of Migrant Education (OME).

According to both regional directors and Education's migrant program staff, Education did not seek input from the regional directors when developing the methodology for determining administrative costs.

This scrutiny of administrative costs affected regional directors and created frustration with Education's process. Not only did Education's administrative calculations lead to an additional federal grant condition, but its report also led OME to single out certain regions with apparently high administrative costs. In a response to a July 2011 OME review of the migrant program, the regional directors' council prepared a report to offer corrections and suggestions related to administrative cost levels and other issues. The regional directors' report states that the council fully supports an examination of administrative costs, but it criticizes Education's calculation methodology as well as the application of a 15 percent cap on administrative costs that does not apply to the migrant program. Further, the regional directors note the importance of working together with Education in the future to accurately address federal concerns. The report also stated that with additional time

and study, regions could assist the migrant program in providing the appropriate data to address the federal findings related to administrative costs.

Despite the mutual benefits such cooperation could afford, the possibility of future collaboration between the regional directors and Education appears significantly diminished by an apparent lack of trust and the strained relationship between them. Some regional directors made statements that suggest a level of mistrust of Education and of staff in the migrant program office. For example, two regional directors claimed that Education's program staff lack knowledge about migrant education or experience with the migrant program and told us that the relationship with Education had deteriorated as leadership at Education has turned over. Two other regional directors to whom we spoke mentioned receiving inconsistent and unclear communication from the migrant program office. Education's new migrant program director stated that she has recently put a focus on clear and consistent communication with regional directors. On the other hand, she also acknowledged that certain conversations with some regional directors are still unproductive. While recent changes in the leadership of the migrant program office may spur potential improvements, Education must continue its efforts to improve the strained relationship with some regional directors, or obstacles to effective collaboration will persist.

Education must continue its efforts to improve the strained relationship with some regional directors, or obstacles to effective collaboration will persist.

Education Has Not Evaluated the Migrant Program's Effectiveness, and Available Performance Data Are Limited

Education has not yet completed an evaluation of the migrant program's effectiveness. Without such an evaluation, Education cannot know whether the services offered statewide are achieving the targeted outcomes in its migrant education statewide plan. However, limited performance data on the migrant program prevent Education from completing a thorough evaluation. Data that Education collects for the migrant program do not allow Education to see the specific services that migrant students receive, nor do the data allow the program to easily identify the impacts of those services. In the absence of adequate tracking tools provided by Education, some regions have developed their own student databases to better analyze their services to migrant students and the outcomes those students attain after service delivery. In addition to collecting only limited performance data, Education has not yet fully addressed federal concerns about the data that support the migrant student counts it reports to the federal government.

Education Has Not Evaluated Its Migrant Program as Required, and Limited Student Service Information Will Hamper Its Efforts

Despite a federal requirement to evaluate the migrant program, Education has not produced an evaluation of the program's effectiveness in the past. Consequently, Education is hampered from knowing whether the program is achieving the desired outcomes. Federal regulation requires that Education determine the effectiveness of its migrant program through a written evaluation that measures the implementation and the results achieved by the program (statewide evaluation). Specifically, Education is required to measure the migrant program's progress against the goals it outlined in its migrant education statewide plan. According to the migrant program director, Education has contracted out preparation of the statewide evaluation to a consultant. The migrant program staff member overseeing this contract stated that the expected completion of this evaluation was postponed from its original due date of June 2012 until March or April 2013 due to unforeseen obstacles in gathering reliable data.

Though Education currently has access to some migrant student data, the depth and breadth of detail fall short of the amount of information necessary for the statewide evaluation currently being prepared to meet the federal guidance. According to guidance from OME, an evaluation of program results is conducted in order to judge the merit of that state's migrant education program. The guidance explains that such an evaluation may determine whether a particular instructional or support service is achieving the desired results, or the evaluation may compare the results of several interventions to see which one is the most effective. However, according to the contractor who oversees the Migrant Student Information Network (MSIN), the information in the State's migrant-related databases is not detailed enough to provide rich information about the migrant program at a regional or state level.

According to the draft version of the statewide evaluation, the contractor found that it could evaluate only nine of the 18 measurable outcomes in the migrant education statewide plan.

Draft copies of the statewide evaluation support this assertion. According to the draft version of the statewide evaluation, the contractor found that it could evaluate only nine of the 18 measurable outcomes in the migrant education statewide plan. For example, there was not sufficient data statewide to evaluate the number of migrant children attending preschool or the number of migrant students completing the courses required for state university admission. Additionally, the contractor stated that it had to base its conclusions for eight of the nine measurable outcomes on alternative measures rather than those outlined in the statewide plan. For instance, due to data limitations, instead of reporting on the percentage of migrant students meeting local course requirements and being on track to graduate from high school, the contractor evaluated the number of migrant students who graduated on time, based on enrollment records. However, as the contractor noted, the

migrant students counted as not graduating on time are not limited to those without sufficient credits to graduate but also include migrant students who dropped out of school or moved out of California during the school year.

Most of the information collected by Education about the migrant program is geared toward completing another required report, the federal Comprehensive State Performance Report (performance report). Federal law requires Education to annually submit information on eligible migrant students and their assessment and achievement data through the performance report. The text box shows key information that the performance report must include. Education's contractor stated that the migrant student databases currently contain enough quantitative information to complete the performance report. While collecting this information may be sufficient to complete the performance report, it is insufficient to allow Education to produce a thorough statewide evaluation.

Information Required in the Comprehensive State Performance Report

- The number of eligible migrant children.
- The number of migrant students who are proficient in mathematics, reading and language arts, and science.
- The high school graduation and dropout rates of migrant students.
- The number of migrant students who participated in state assessments for reading and language arts and mathematics.
- The number of migrant students during the school year and summer who received specified services.

Source: California State Auditor's summary of the federal Comprehensive State Performance Report.

Education's MSIN and its regional counterpart, COEStar, are not currently equipped to record detailed migrant program service information. Currently, regions record the services they provide migrant students in the COEStar database. Although regions have a wide variety of services they provide, these services are categorized into the six broad categories defined by the performance report, such as *reading instruction* or *other support service*. Services that differ greatly could be categorized identically in the statewide database. For example, a 14-week reading program conducted by certified teachers and a one-day reading program led by noncertified staff would both be categorized as *reading instruction*. With this highly summarized level of information, it is difficult to assess the true depth of service being provided to migrant students and the effectiveness of those services compared to one another. Education's contracted manager of MSIN agreed that any analysis of the correlation between migrant students receiving reading instruction services and their English language performance is problematic because a wide variety of services can fall under that single service category.

Additionally, Education faces challenges in gathering statewide assessment data for all of the eligible migrant students. The migrant student database is separate from the state assessment data systems. According to the contracted manager of MSIN, Education has had difficulty accurately identifying students as migrants within the state assessment data systems. Specifically, in the performance

In the performance report covering the 2010–11 school year, Education reported that more than 87,000 migrant children in grades 3 through 12 were eligible for services, but it could find assessment data for only 47,000 migrant children (54 percent).

report covering the 2010–11 school year, Education reported that more than 87,000 migrant children in grades 3 through 12 were eligible for services, but it could find assessment data for only 47,000 migrant children (54 percent). Although Education is currently working with a contractor to address this problem, until it is resolved, this lack of assessment information poses an additional obstacle to completing a program evaluation that aligns with federal guidance.

According to the migrant program director, a statewide evaluation would be useful for identifying areas that need improvement. However, she stated that the lack of an overall formal assessment was less of a concern because the migrant program office has already identified, and is busy resolving, the biggest problems highlighted by OME reviews. While we acknowledge the value of continuing to address OME concerns, these efforts are not a substitute for assessing the effectiveness of specific migrant program services. Without the statewide evaluation, the migrant program office has limited ability to determine whether the services it funds are achieving identified outcomes and whether they should continue.

Some Regions Have Developed Their Own Databases to Track Students and Services

In the absence of strong statewide data collection for the migrant program, several regions have developed additional databases to help them manage their migrant student population and better understand the impact of the services they provide to these students. Of the eight regions that we visited, we found that six use another system in addition to the COEStar system to track migrant students and services. At one of these regions, the region's information technology supervisor explained that the region developed its local system in order to better track service delivery and help the region ensure that only eligible students are enrolled in migrant program services. Another region we visited uses the district's existing student database to assist it in tracking migrant students and their academic progress.

One of the regions we visited, Pajaro Valley Unified School District (Pajaro Valley), has a student database (Nexus) that tracks detailed information on services provided to migrant students, including the frequency and duration of the service and the language of instruction, and it allows for notes related to the migrant program services. Pajaro Valley's regional director also stated that he can use Nexus as a management tool by monitoring information such as the number of migrant students each staff member is serving. In addition, Nexus apparently allows the regional staff to track

the migrant students who have not received service and to set reminders in the system, such as a notification that a migrant student's eligibility will soon expire. Nexus pulls information from other data systems to capture a variety of data on migrant students, including academic performance, to provide to migrant program staff. This allows Pajaro Valley to evaluate the effectiveness of its various programs. For example, using Nexus, the region produced a report showing the pre- and post-assessment results for migrant students who participated in one of its reading interventions. During the 2011–12 school year this report shows that, on average, the pre- and post-assessment reading scores of migrant students who received additional reading instruction in small groups improved by almost a whole grade level.

In its 2010–11 regional application, Pajaro Valley allocated $50,000 of its funds toward development of its data system. After contacting the region for additional clarification, Education approved the use of these funds on the condition that Pajaro Valley agree to collect only data for the migrant program within its region. In a December 2012 letter to the region, Education repeated this condition and added two more, requiring that the region verify compliance with the district's confidentiality protocols and that it not store data on non-migrant students in Nexus. When asked about these conditions, the migrant program director stated that Education imposed these conditions on Pajaro Valley because Education lacked clear data about the system's overall use and effectiveness and was concerned about $40,000 in ongoing costs to maintain and further develop the system. However, as far back as 2010, the regional director for Pajaro Valley extended invitations for staff from the migrant program office to review the data system and its data tracking capabilities, but they appear not to have done so, despite having provided previous funding.

As far back as 2010, the regional director for Pajaro Valley extended invitations for staff from the migrant program office to review the data system and its data tracking capabilities, but they appear not to have done so, despite having provided previous funding.

The regions' development and use of their own data systems demonstrate a desire among the regions to better track migrant program services and to know whether the services they are providing are having their intended effect, a desire not being satisfied by the migrant program's current statewide data systems. We believe that data systems that can facilitate program evaluation and allow migrant program staff to determine the effectiveness of specific student services warrant further investigation by Education. The migrant program office could benefit from analyzing the capabilities of current regional systems, such as Nexus, and from either encouraging the regions to share the best technological solutions or incorporating such solutions into statewide systems.

Education Continues to Work on Increasing the Accuracy of Its Reported Number of Migrant Students

Education produced required federal reports that contained inaccurate information about the number of students enrolled in the migrant program. In a June 2012 letter, the federal Office of Elementary and Secondary Education (OESE) stated that Education reported "inaccurate, misleading, and, in some respects, worthless" data regarding the migrant program. Specifically, OESE expressed concern about the large discrepancy between the number of migrant students eligible for the migrant program and the number of these students participating in student performance assessments.

As discussed previously, federal law requires Education to annually submit information on eligible migrant students and their assessment and achievement data through the performance report. Since MSIN does not contain information on student assessment data, Education relied upon individual local educational agencies—such as school districts—to correctly flag migrant students when preparing the student's state assessment test sheet. However, according to Education's contractor, local educational agencies may not always correctly flag migrant students. Specifically, for the 2009–10 and 2010–11 program years, Education's contractor asserted that roughly half of the students marked as migrant by the local educational agencies did not exist in the MSIN. As a result, Education reported a large discrepancy between the number of migrant students eligible for the migrant program and those participating in state assessments. For example, Education reported that of the more than 87,000 eligible migrant students that should have been assessed during the 2010–11 school year, about 47,000 participated in the performance assessments.

According to Education's contractor, local agencies may not always correctly flag migrant students. For the 2009–10 and 2010–11 program years, Education's contractor asserted that roughly half of the students marked as migrant by the local educational agencies did not exist in the MSIN.

In response to these discrepancies, OESE required Education to develop a corrective action plan that would increase the accuracy of its federal reporting. To accomplish this, Education and its contractor conducted a process to match migrant student records in MSIN to the student information in the California Longitudinal Pupil Achievement Data System (CALPADS), the State's database that maintains individual student-level data. Education and its contractor matched various combinations of data elements in the MSIN—such as the migrant student's first name, last name, date of birth, and school code—with the same information in CALPADS to identify migrant students' Statewide Student Identifier (SSID), the unique number used in CALPADS to track individual students throughout the State. On January 31, 2013, Education reported—for grades 3 through 9—that this matching process has led to an increased number of migrant students' SSIDs being identified. However, we were not able to verify these results because our fieldwork had ended prior to the release of this report.

Education asserted that its use of this electronic matching process minimized the amount of manual review required to identify migrant students' SSIDs. Additionally, Education indicated that it is currently evaluating the possibility of providing migrant program staff read-only access to CALPADS, allowing them to identify a migrant student's SSID at the time of enrollment, if available. Education indicated that it plans to use migrant students' SSIDs to identify their assessment and achievement data. If it implements its plan, Education will no longer have to rely on local educational agencies to correctly flag migrant students when preparing the student's state assessment test sheet. Instead, Education will report the total number of migrant students in the migrant program from the MSIN and their related assessment information.

If it implements its plan, Education will no longer have to rely on the local educational agencies to correctly flag migrant students when preparing the student's state assessment test sheet.

Education's Evaluations of Its Statewide Contracts Are Limited

Education's evaluations of its statewide migrant program contracts, which total more than $13 million annually,[16] are limited to a one-page standard form required by the Department of General Services (General Services). This brief form requires staff to indicate whether the contractor successfully met the requirements of the contract but does not facilitate a more robust determination of whether the contract is an efficient and effective use of program funds. Migrant program management has expressed a desire to better evaluate these contracts and recently took steps to rebid and redesign the services of a statewide contract that they perceived as not being cost-effective. These recent actions highlight the possibility of creating a cost-per-student measure that migrant staff could use to regularly evaluate contracts. Even so, the data limitations described earlier in this chapter will likely hinder Education's ability to evaluate whether specific program services administered through a statewide contract are having a sufficient impact on migrant students' academic achievement.

Each of Education's statewide contracts meets one of two broad purposes. The first purpose is to provide services to migrant families, parents, and children statewide. Contracts meeting this purpose range from tutoring services to a hotline number that provides information about the migrant program. The second purpose is administrative and involves providing services to the migrant program and its regions. Contracts meeting this purpose include those for the management of migrant student databases and for the evaluation of the migrant program. Table 4 on the following page provides a brief overview of Education's statewide contracts.

[16] This total does not include $5.5 million distributed through regional grants for a statewide school readiness program.

Table 4
Statewide Contracts Held by the Migrant Education Program

CONTRACT	DESCRIPTION	CONTRACTOR	CONTRACT VALUE FISCAL YEAR 2011–12
California Mini-Corps Program	Tutoring program	Butte County Office of Education	$7,100,000
Migrant Student Information Exchange, Migrant Student Information Network	Data support	WestEd	1,860,869
Portable Assisted Study Sequence	Distance learning	Fresno County Office of Education	1,818,083
COEStar System	Migrant eligibility database	TROMIK Technology Corporation	1,017,549
Migrant Education School Readiness Program	Program coordination, training, and technical assistance	Butte County Office of Education	505,903
Migrant Scholars Leadership Institute	College preparation	University of California, Los Angeles	502,614
State service delivery plan evaluation	Migrant program assessment	WestEd	242,645
Migrant Education Portal	Professional development and parent training	Butte County Office of Education	100,000
National migrant education toll-free hotline	Information service	Research Foundation of SUNY	94,293
Eligibility reinterviews	Migrant child count accuracy	Fresno County Office of Education	49,999

Source: California State Auditor's review of contracts held by the California Department of Education's migrant education program office as of December 2012.

Education's staff completes a General Services' standard form at the end of each contract term that evaluates whether the contractor has fulfilled the requirements of the contract. This form is required for all consulting services contracts with a value over $5,000. However, for the contracts that Education issues to provide services to migrant students, this form provides only a limited review of the efficiency or effectiveness of a contractor's work. The form does not direct staff to consider whether the contract under consideration is the most effective way to provide services to migrant students. Additionally, staff completing this form review the services provided by the contractor in isolation from the other services offered by the migrant program. For all of its administrative contracts, the migrant program office generally appeared to complete these forms. However, we found one instance in which the form did not record problems with the contractor's performance, such as the contractor's delay in delivering the work required by the contract.

Education's leadership has acknowledged that the efficiency and effectiveness of the migrant program contracts needs closer examination. Speaking at an Assembly budget subcommittee hearing where she discussed the need for a more thorough review of migrant program contracts, the deputy superintendent over the migrant program testified, "We have some serious concerns and questions about some contracts and their use. Are we getting [the best] bang for our buck?" In one case, Education determined that its contract for a summer academy for migrant students is

not cost-effective. According to the migrant program director, Education decided to rebid this contract for a summer academy held at the University of California, Los Angeles (UCLA) campus because management at Education were concerned that the cost per migrant student of that contract was too high. In fiscal year 2011–12, Education's contract with UCLA was worth $502,614, but its program reached only 100 migrant students for a month each summer at a cost of $5,026 per student. Education has taken a positive step in analyzing this contract using a measure that, while limited, could be applied across multiple contracts. Although other migrant program contracts have thus far lacked a similar examination, Education is currently reviewing these contracts.

In fiscal year 2011–12, Education's contract with UCLA was worth $502,614, but its program reached only 100 migrant students for a month each summer at a cost of $5,026 per student.

For example, among Education's service-related contracts, the largest is the California Mini-Corps (Mini-Corps) program run by Butte County Unified School District (Butte) for approximately $7 million per year. Mini-Corps is a tutoring program designed to assist migrant students by providing them with a bilingual tutor who is a former migrant student. Education's contract with Butte requires annual evaluations, which Mini-Corps completes by having its data contractor provide various program descriptions and statistics. Although it appears that Butte submits this report every year, the data provided by Mini-Corps do not include an assessment of academic performance using local standards-based tests. Instead, these annual reports measure student abilities in three different academic areas using an average of teacher assessments for these areas. Further, we found no indication that Education used the information supplied annually by Mini-Corps or its cost-per-student measure to determine whether the benefits of Mini-Corps warranted its costs.

Education has assigned the task of reviewing the efficiency and effectiveness of the migrant program contracts to an external team of reviewers. While the cost-per-student ratio is a good first step toward a measure that can be applied to all migrant service contracts, Education needs to develop this measure further to enable it to more completely analyze a contract's efficiency. For example, Education could calculate the cost of providing the contracted service to a migrant student over a specific period of time, such as a month. Such a measure would allow Education's migrant staff to compare contracts providing different services against one another in terms of efficiency. However, as previously discussed, the lack of robust data in the State's migrant program databases will hinder Education's efforts to analyze the effectiveness of these services at improving academic outcomes.

A Lack of Reliable Data Limits Education's Ability to Examine the Effectiveness and Efficiency of Its Regional Service Delivery Structure

Without better information about its migrant program's effectiveness and administrative costs, Education has limited ability to evaluate whether its current regional model is an effective and efficient means to deliver services to migrant children. Education has tasked an external team of reviewers with, among other things, reviewing the regional model and developing recommendations for an alternative. Education's deputy superintendent over the migrant program stated that Education wants to explore best practices for better student achievement and administration of the program. As discussed earlier in this report, Education has not completed an evaluation of the effectiveness of the migrant program and currently lacks a reliable method for calculating the administrative costs of the migrant program regions. Ostensibly, these data would help Education determine which types of service delivery methods—directly funded districts, regional offices overseeing district efforts, regional offices providing direct services, or statewide service contracts—improve migrant student performance in the most cost-effective manner. Without this critical information about migrant student outcomes and the use of funding, Education cannot make fully informed decisions about whether its regional model is preferable to some other delivery system.

Without critical information about migrant student outcomes and the use of funding, Education cannot make fully informed decisions about whether its regional model is preferable to some other delivery system.

We reviewed the service delivery models of Texas and Florida—two states with large populations of migrant students—and found that these states, like California, directly fund school districts as well as some regional offices or consortiums. In Texas, 210 school districts operate independent migrant programs that are directly funded by the state program, and 13 educational regions also receive funds. Florida directly funds 35 school district migrant programs and two regional migrant programs.[17] As indicated by these data, both of these states tend to directly fund more school districts than California's program, which directly funds nine school districts out of the 23 total regions. Even so, California's more frequent use of regional offices to provide services or to oversee the efforts of individual school districts could be a viable model if administered effectively. However, Education has struggled to provide critical components of effective program administration, such as clear and consistent communication, ongoing monitoring of program activities, and evaluation of program results using reliable data. Until it makes improvements in these areas, Education will not be in a position to effectively evaluate its migrant program service delivery model.

[17] Data on the number of school districts and regions in Texas are current as of May 2011. The most recent data available for Florida are as of 2005.

Education Has Improved Its Involvement With the State Parent Council, but Challenges With Parent Participation Remain

Education has made progress in addressing numerous issues with the state parent council. However, distrust between Education and some of the state parent council's members persists, and Education has not developed a process to ensure that the composition of this council complies with the two-thirds requirement in state law. As the Introduction discusses, state law requires that the migrant program include a state parent council that advises Education's state superintendent of public instruction on issues related to the migrant program. Two-thirds of the state parent council's members must be parents of eligible migrant children. The law also requires that this council meet at least six times a year and publish an annual report that details the state parent council's evaluation of the migrant program, the needs of migrant students, and policy recommendations.

Education Does Not Account Correctly for the State Parent Council's Membership

Although the state parent council complied with the two-thirds requirement in state law (as of fall 2012), Education does not adequately track the council's composition. As discussed in the Introduction, regional parent councils can elect up to two members to be representatives to the state parent council. As a result, although Education is not directly involved in establishing the composition of the council, state law requires Education to ensure that the council exists and requires two-thirds of the council membership to be made up of parents of migrant children. In two recent responses to OME, Education asserted that it ensures the council's compliance with this requirement. Therefore, we expected that Education would use some consistent process for documenting the membership status of each member of the council.

In a September 2012 letter to OME, Education stated that it ensured compliance with the composition requirement by verifying the parents' eligibility through COEStar and calling regional offices. Education provided OME with a membership directory, which the migrant program director stated is the official record of who is a member of the council and whether he or she is a migrant parent or a community member. However, when we reviewed the directory Education provided, we found that eight of the 31 members had inaccurate designations. For example, some of the council members that Education had identified as migrant parents were actually community members. Also, we found council members identified as community members were actually migrant parents. Finally, the

Eight of the 31 members in Education's membership directory had inaccurate designations. For example, some of the council members that Education had identified as migrant parents were actually community members.

spreadsheet that the migrant program office ostensibly used to track membership status of the state parent council had not been updated since January 2012.

Despite these deficiencies, the overall membership of the council was compliant with the two-thirds requirement as of fall 2012. However, without a process to ensure that it accurately tracks a member's status, the council's membership could fall below the two-thirds requirement without Education realizing such a change occurred. In fact, we reviewed the composition of the parent council at two other points in time and found that the council directory during December 2011 showed a membership composition that fell short of the two-thirds requirement. To help ensure that the council's membership reflects the makeup required by state law, the migrant program office should regularly verify the state parent council's composition and accurately reflect this status in its council directory.

The State Parent Council Has Not Regularly Produced Its Required Report

Although it completed the required annual report for 2011, the state parent council had not previously completed an annual report since 1991.

Although it completed the required annual report for 2011, the state parent council had not previously completed an annual report since 1991. State law establishes this report as a method for the state parent council to communicate to Education its evaluation of the migrant program and its policy recommendations. For almost 20 years, the state parent council did not comply with the annual reporting requirement in state law, and Education missed out on this valuable input from the council. Council members stated that before 2011, Education did not request the report or provide the training necessary for the council to complete such a report. According to the state parent council president, "As president, I wanted to understand the law [related to the report requirement] and I asked [the former administrator of migrant education]. He said the process is long and complicated and that [Education] would have to contract with an outside agency to assist. But, for many years this did not happen. I would ask Education for assistance to produce the report, but [it] did not help us or get an outside agency to assist us." A migrant program office staff member confirmed that the migrant program office did not enforce the requirement that the state parent council produce the annual report. According to this staff member, staff in the migrant program office were aware of the law that required the annual report, yet there was no effort to enforce the requirement.

Education is now more involved in the development of the annual report to ensure that the state parent council completes it as required. Specifically, it has structured the agendas for the council's meetings so that the preparation of the report is an item on the agenda, and so that parents receive the training necessary for its completion. For example, the agenda for the council meeting

in November 2012 was dedicated to developing the required report for 2012. According to the migrant program staff member assigned to the state parent council, Education has requested that the state parent council focus on completing its 2012 report, and the state parent council is working on improving the level of content provided in its previous report.

Education Now Takes an Active Role in Ensuring That the State Parent Council Complies With Open-Meeting Requirements, Though State Law May Need Clarification

Education's 2011 review of the state parent council's activities found that the council frequently violated open-meeting requirements by making changes to posted agendas, failing to follow the agenda during meetings, voting on items that did not appear on the agenda, and failing to make a record of its meetings. Since its review, Education has taken steps to ensure that the state parent council complies with open-meeting requirements that include participating in the development of meeting agendas, posting the agendas online, providing public access to the online webcast of meetings, and providing a record of past council meetings. However, Education told us that some of its efforts have met with resistance from some members of the state parent council.

One of these areas of resistance has involved Education's efforts to take a more active role in developing the agendas. According to a staff member from the migrant program office, before the council meetings, Education contacts the president and vice president of the state parent council to discuss the items that will be on the agenda for the upcoming meeting. The staff member stated that since this new process began, there have been cases in which either one or both of the state parent council officers did not respond to Education's request for a meeting. The state parent council president stated that problems and misunderstandings have occurred in the past between Education and the state parent council. She stated that she prefers not to have conference calls with Education. Instead, she indicated that she prefers written communication because it is more transparent.

The issue of who controls the agenda for the state parent council meetings became such a contentious issue that a representative from OME stepped in to provide direction to the state parent council president. In that e-mail correspondence, the OME representative stated that, "While we would encourage [state agencies] to consult with parents about the agenda for [parent advisory council] meetings, the [state agency] has the ultimate authority and responsibility for ensuring that agenda items concern the planning, operation, and evaluation of the state

The issue of who controls the agenda for the state parent council meetings became such a contentious issue that an OME representative stepped in to provide direction.

[migrant education program]." According to a staff member of the migrant program office, since this e-mail exchange, the state parent council now accepts Education's role as the entity responsible for setting the agenda.

In addition to taking responsibility for setting agenda items, Education has taken steps to ensure that the agendas are made available to the public online before the meeting, thereby providing sufficient public notice. According to the staff member assigned to the state parent council, Education has no formal policies regarding the posting of agendas online, but its informal goal is to post the agenda online at least 10 days in advance of the meeting. This staff member said that doing so would exceed the open-meeting requirement that the agenda be posted 72 hours before the meeting.

Our review of Education's Web site logs showed that for three recent meetings, each of the agendas was posted at least 72 hours in advance of the meeting. While this complies with the Greene Act, the Bagley-Keene Act generally requires a 10-day notification.

Our review of Education's Web site logs showed that for three recent meetings each of the agendas was posted at least 72 hours in advance of the meeting. This practice complies with one of the State's open meeting laws—the Greene Act—which Education believes applies to the state parent council.[18] However, our legal counsel has advised us that while a strict reading of the law suggests that the Greene Act applies, it is unclear whether the Legislature intended that the Greene Act apply to this statewide body. Our legal counsel further advised that it is reasonable to conclude that the state open meeting law that applies to the state parent council is the Bagley-Keene Act. Under the Bagley-Keene Act, all meetings held by a state body must be open and public, and notice of the meeting, including an agenda, must be made available on the Internet 10 days in advance of the meeting. Additionally, the Bagley-Keene Act generally requires that no items be added to the agenda subsequent to the 10-day notification.

The key difference between the Greene Act and the Bagley-Keene Act is the notice requirement: The Greene Act requires the agenda to be physically posted at least 72 hours prior to the meeting; in contrast, the Bagley-Keene Act requires the agenda to be posted at least 10 days prior to the meeting. In addition, the Bagley-Keene Act requires the agenda to be posted on the Internet and in formats accessible to persons with disabilities. If the Bagley-Keene Act is the applicable state law, Education failed to post one of the three recent meeting agendas in enough time to comply with the law. Education's general legal counsel told us that it is Education's position that the Greene Act applies to the meetings of the state parent council. We found that Education is making a good faith effort to comply with the open-meeting requirements under the Greene Act. Because of the ambiguity as to which open meeting law applies to the

[18] Enacted in 1994, the Greene Act relieves certain local educational bodies from the requirements of the Bagley-Keene Act and the Ralph M. Brown Act. Instead, the Greene Act imposes alternative open-meeting requirements for these local bodies.

state parent council, we believe clarification of the law would likely benefit Education as it continues to strive to meet the appropriate requirements.

Finally, Education has provided greater public access by live-streaming the state parent council meetings and making the recordings of the meetings available online. Since October 2011 Education has been live-streaming council meetings and providing links to the archived videos of past council meetings on its Web site. In a July 2012 letter, OME acknowledged that the live-streaming of council meetings is a positive step toward addressing some past areas of concern related to the council.

State Parent Council Members Report on State Activity to the Regional Parent Councils

State law requires that members of the state parent council be elected by parents of migrant children enrolled within the state's regions. Our review determined that these elected state representatives report back to their respective regional parent councils about the activities at the state level. The meeting minutes and agendas from the regional parent councils in the regions we visited showed that state parent council members are a regular feature on the regional agendas, and these members are given time to discuss state-level issues with their regional peers. We observed various reporting activities, including some state parent council members providing written reports of the activities occurring at the state level to their regional parent councils, while other members appeared only to provide oral reports on such activities.

Recommendations

To determine if the statewide migrant education program is effective, Education should finalize its current evaluation of the program and begin developing the capacity to produce a more robust annual evaluation of the program.

To address a lack of detailed migrant program service and outcome data, Education should either expand the capabilities of its existing statewide databases or implement additional systems that would allow regions to capture more detailed data about migrant students.

To ensure that it receives satisfactory services and outcomes for the funds spent on statewide contracts for the migrant program, Education should develop and execute a plan to monitor each of its contracts and cancel any it determines do not provide adequate or cost-effective services.

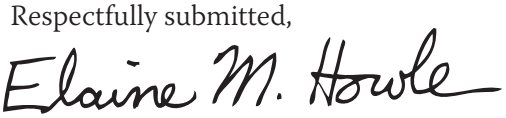
To ensure that the state parent council complies with the requirement that two-thirds of its membership consist of parents of migrant children, Education should accurately and continually update its member directory and inform the regional parent councils regularly about the current composition of the state parent council.

To ensure that it receives a report from the state parent council, Education should continue to provide the necessary training to the council regarding the report and ensure that the council report appears on the agenda for state parent council meetings.

To help the state parent council meet the State's open-meeting requirements, the Legislature should consider whether it needs to clarify its intent as to which open-meeting law applies to the state parent council.

We conducted this audit under the authority vested in the California State Auditor by Section 8543 et seq. of the California Government Code and according to generally accepted government auditing standards. Those standards require that we plan and perform the audit to obtain sufficient, appropriate evidence to provide a reasonable basis for our findings and conclusions based on our audit objectives specified in the scope section of the report. We believe that the evidence obtained provides a reasonable basis for our findings and conclusions based on our audit objectives.

Respectfully submitted,



ELAINE M. HOWLE, CPA
State Auditor

Date: February 28, 2013

Staff: Benjamin M. Belnap, CIA, Audit Principal
Bob Harris, MPP
Jason Beckstrom, MPA
Sara T. Mason, MPP
Scilla M. Outcault, MBA
Veronica Perez, MPPA

Legal Counsel: J. Christopher Dawson

IT Audit Support: Michelle J. Baur, CISA, Audit Principal
Ryan P. Coe, MBA

For questions regarding the contents of this report, please contact Margarita Fernández, Chief of Public Affairs, at 916.445.0255.

Appendix A

METHODS USED IN SELECTING MIGRANT EDUCATION PROGRAM REGIONS FOR REVIEW

The Legislature directed that the California State Auditor review the fiscal practices of a sample of migrant education program (migrant program) regions. The Legislature directed that the regions selected be sufficient in number to reflect the diversity of local regions and program structures. As the Introduction discusses, the migrant program has 23 regions—14 county offices of education, which serve as regional offices, and nine school districts directly funded by the California Department of Education (Education). These regions and districts are shown in Figure A on the following page.

After examining the information provided in Table A on page 59, we selected eight regions for review—five regional offices and three directly funded school districts. The factors we considered in making our selections were geographic location, the amount of funds allocated to the respective regions, the regional count of migrant children eligible for the program, Education's reported error rates in regions' eligibility determinations based upon reinterviews with migrant students, and the regional administrative costs calculated by Education. The information presented in Table A was the most current data available as of the summer of 2012, when we made our selections of regions to review. We obtained the information from Education and could not test its reliability before we selected the eight regions. As Chapter 1 explains, we have since determined—based on our work at the regions—that Education's calculation of administrative costs was flawed and cannot be adequately relied upon.

Figure A
Map of Migrant Education Program Regions

Source: California Department of Education (Education).

Note: Numbers shown on this map correspond to the numbers Education assigned to each region and can be found in Table A in the *Region Number* column. Colors on the map show regional boundaries, and the region number is placed in the county where the regional office is located.

Table A
Data on Migrant Education Program Regions

PROGRAM REGION	REGION NUMBER*	LOCATION	ALLOCATION FOR FISCAL YEAR 2011–12	PROJECTED MIGRANT STUDENT COUNT FOR FISCAL YEAR 2012–13	ELIGIBILITY ERROR RATE FOR FISCAL YEAR 2009–10	ADMINISTRATIVE COST PERCENTAGE (AVERAGE OF FISCAL YEARS 2008–09 AND 2009–10)
Regional Offices						
Fresno County Office of Education†	4	Central Valley	$12,505,357	15,174	36%	20%
Butte County Office of Education†	2	Northern California	12,019,582	14,844	4	20
Monterey County Office of Education†	16	Central Coast	10,471,352	13,729	4	32
Tulare County Office of Education	8	Central Valley	9,868,071	12,955	10	39
San Joaquin County Office of Education†	23	Northern California	9,209,596	10,383	11	37
Santa Clara County Office of Education	1	Bay Area	8,098,015	11,751	4	38
Los Angeles County Office of Education†	10	Southern Coast	7,207,640	12,041	4	38
Kern County Office of Education	5	Central Valley	6,565,071	8,735	11	32
Merced County Office of Education	3	Central Valley	6,426,832	9,700	10	27
San Diego County Office of Education	9	Southern Coast	6,303,130	9,234	2	22
Imperial County Office of Education	6	Southern Inland	5,409,237	7,824	4	21
Ventura County Office of Education	17	Southern Coast	4,421,249	5,300	6	35
Riverside County Office of Education	7	Southern Inland	2,515,254	4,025	0	20
Santa Barbara County Education Office	18	Central Coast	2,026,028	2,924	0	37
Totals			**$103,046,414**	**138,619**		
Directly Funded School Districts						
Pajaro Valley Unified School District†	11	Bay Area	$3,930,468	5,121	2%	35%
Santa Maria-Bonita School District	22	Central Coast	2,473,638	2,861	0	21
Bakersfield City School District†	21	Central Valley	2,349,063	3,882	8	28
Delano Joint Union High School District†	14	Central Valley	1,432,414	2,196	8	22
Lindsay Unified School District	24	Central Valley	1,230,815	1,703	0	36
Lost Hills Union School District	19	Central Valley	838,439	958	0	12
San Jose Unified School District	13	Bay Area	707,877	828	50	31
Oxnard Elementary School District	12	Southern Coast	375,153	792	19	22
Semitropic School District	20	Central Valley	108,740	180	0	26
Totals			**$13,446,607**	**18,521**		

Sources: California Department of Education, migrant education program office's Web site, regional reinterview report, grant allocation projection spreadsheet, and administrative cost calculations.

* These numbers correspond to the region numbers on the map in Figure A.

† We selected this region for on-site review.

Blank page inserted for reproduction purposes only.

Appendix B

SUMMARY OF THE CALIFORNIA DEPARTMENT OF EDUCATION'S RESPONSES TO THE RECOMMENDATIONS FROM RECENT FEDERAL REVIEWS

The Legislature directed the California State Auditor (state auditor) to review the extent to which the California Department of Education (Education) has addressed any relevant findings raised since 2006 in federal reviews of the State's migrant education program (migrant program). In addition, the Legislature directed that for findings that Education had not adequately addressed, the state auditor should recommend how to address the findings to ensure that the services in the migrant program are efficient and effective. The results of our review appear in Table B beginning on page 62, where we present the federal findings according to the most recent grant condition and program determination letters sent by the federal Office of Migrant Education and the federal Office of Elementary and Secondary Education, respectively.

Table B
Analysis of the California Department of Education's Progress in Addressing Findings in Recent Federal Reviews of the Migrant Education Program

NUMBER	SUBJECT	OUTSTANDING FEDERAL FINDING(S)	REQUIRED ACTION	STATUS	STATE AUDITOR'S RECOMMENDATION
1	State Parent Advisory Council	The California Department of Education (Education) has not resolved federal concerns about its obligation to ensure the following: (1) Two-thirds of the state parent advisory council (state parent council) for the migrant education program (migrant program) consists of parents of migrant children. (2) The state parent council consists of members nominated by parents of enrolled migrant children. (3) The state parent council does not convene special meetings or meet unofficially. (4) Officers and other members of the state parent council do not intimidate or harass other members. (5) Officers of the state parent council comply with agenda requirements. (6) The terms of the state parent council's executive officers are limited.	Education is required to report regularly to the federal Office of Migrant Education (OME) regarding its efforts to address these issues and to implement corrective actions. OME will remove the grant condition when Education establishes that it has implemented all appropriate corrective actions.*	Education has outlined a four-phase plan to implement corrective actions. Some of these actions, such as the regular posting of agendas online, have already been implemented. Others, such as the adoption of regulations to limit executive officer terms, are still pending. Education reported that it expects to have these regulations in effect by February 2014.	Education should continue to follow its established plan to address issues related to the state parent council and to provide regular updates to OME as required.
2	Regional Fiscal Review	Education has not resolved federal concerns about the following complaints: (1) Many of the regional offices and districts are overstaffed and overcompensated for the functions they perform. (2) Administrative positions overlap at the various levels of service delivery. (3) The migrant program subgrantees use migrant program funding to subsidize their general operations, to support other programs, or simply to keep school officials employed. (4) Some regional offices maintain fleets of vehicles, while others pay certificated teachers in excess of $1 million annually to provide noninstructional services.	Education is required to submit a signed certification by the state superintendent of public instruction (state superintendent) that all expenses approved in the 2012–13 regional applications are both necessary and reasonable. No later than March 15, 2013, Education is required to provide a complete and accurate report on the administrative costs of its subgrantees. OME will remove the grant condition when Education establishes that it has implemented all appropriate corrective actions.*	Education has not provided the signed certification. According to Education, it has not done so because of an extended delay in the regional application approvals. Education has not yet provided a plan for completing the administrative cost report. We discuss Education's most recent response to OME regarding administrative costs in Chapter 1 of the audit report.	Education should complete the work necessary to provide the signed certification from the state superintendent. Our recommendation in Chapter 1 addresses Education's approach to calculating administrative costs.

NUMBER	SUBJECT	OUTSTANDING FEDERAL FINDING(S)	REQUIRED ACTION	STATUS	STATE AUDITOR'S RECOMMENDATION
3	Eligibility Reinterviews	Education has not resolved federal concerns regarding high discrepancy rates for migrant child eligibility in areas served by its regional offices. Related to corrective actions required under the January 2009 program determination letter and the Office of the Inspector General's 2006 migrant child eligibility audit, Education was to submit a corrective action plan to address the high discrepancy rates identified in its 2009–10 prospective reinterview report. Education submitted this plan in July 2012. Education was also required to submit its final prospective reinterview report for fiscal year 2011–12 by October 15, 2012.	Education is required to report regularly to OME regarding its efforts to address these issues and to implement corrective actions. OME will remove the grant condition when Education establishes that it has implemented all appropriate corrective actions.*	On October 15, 2012, Education submitted to OME a preliminary report from its contractor on the results of reinterviewing in 2011–12, stating that the final report was delayed one month. The final report was submitted to Education in December 2012. Education then submitted its latest scheduled corrective action update on January 15, 2013.	Education should continue corrective actions to lower the statewide discrepancy rate. Additionally, it should continue to update OME as required.
4	Migrant Staff Conduct	Over the past two years, Education has continually failed to submit its report to OME summarizing findings of its internal investigations of allegations of improper conduct made against state and regional staff for the migrant program.	Education was required to submit a final report regarding its investigation of the complaints against state and regional migrant program staff by August 15, 2012.*	Education responded to OME on both June 25, 2012, and September 4, 2012. An OME representative stated that this grant condition has since been elevated and is being addressed by senior officials in both the U.S. Department of Education and the California Department of Education.	Education should wait for further requests for information from OME and respond accordingly.
5	Subgrant Process	Education has not yet addressed federal concerns about how it monitors its contractors' work in the subgrant allocation process. Specifically, it has not done the following: (1) Explained how a comparison of regional data and contractor reports ensures the accuracy of data used in its subgrant allocation formula. (2) Explained whether the regional and contractor reports are generated independently or if they are based on the same underlying data. (3) With regard to its statement that it "compares subgrant reports with data from other reports provided by each region," indicated what these "other reports" are or what data are cross-checked. (4) Explained how it verifies the "completeness and accuracy" of data samples from regional submissions.	Education was required to submit a copy of its written procedures for reviewing and approving work performed by its contractor with respect to the factors Education uses in its migrant program subgrant allocation process and to document that it has carried out these procedures.	Education reported that it is undertaking an internal review of the migrant program that will result in updated policies and procedures in this and other areas. However, Education has not finalized these policies and procedures. In the meantime, Education has reported to the federal Office of Elementary and Secondary Education (OESE) in an attempt to respond to some of its concerns.	Education should complete its internal review and provide policies and procedures regarding the review and approval of contractor work to OESE.

continued on next page . . .

NUMBER	SUBJECT	OUTSTANDING FEDERAL FINDING(S)	REQUIRED ACTION	STATUS	STATE AUDITOR'S RECOMMENDATION
6	Federal Reporting	Education's failure to review, approve, and document the accuracy of the data reported by its contractors in the State's Consolidated State Performance Report (performance report) has resulted in inaccuracies going undetected. Education has reported data to the federal government that is inaccurate and misleading due to the longstanding "mismatches" among the State's migrant and statewide student databases. Education submitted an informal description of a proposed solution to this problem that OESE determined was incomplete.	Education was required to submit a written statement from the migrant program director that explains the scope of the problems and that addresses the federal concerns, including a plan to implement corrective actions.	Education and OME have been in communication regarding this issue. Education's data systems contractors are implementing a new matching process to identify migrant children with their performance data. Education's most recent report states that a high percentage of students have been matched in the databases, and it outlined a plan to continue its efforts.	Education should continue to proceed with its stated corrective action plan and continue to update OME and OESE as required. We further discuss Education's efforts regarding this federal concern in Chapter 2.
7	Special Tests and Provisions	Education did not follow the quality control procedure it outlined in the performance report for verifying certificates of eligibility. According to OESE, this omission violates regulatory requirements to report accurate information.	Education was required to submit written assurance that the migrant program director will review Education's statements in the performance report about its quality control processes and will ensure that these statements are accurate before it submits the performance report to the U.S. Department of Education.	The program director for the migrant program provided written assurance that she or her designee will review the statements in the performance report before submission.	Education appears to have provided the required statement. No recommendation is necessary.
8	Subrecipient Monitoring	Education has set aside a portion of its migrant program grant to fund a program for migratory preschool children and their parents. Education used the name Migrant Education Even Start for this program, which OESE determined allowed this state program to be confused with the federal program of the same name. OESE stated that the use of the name could cause recipients to follow the wrong statutory and regulatory requirements. Further, Education did not indicate on its migrant program grant award notifications which statutes and regulations apply to the award.	Education was required to submit evidence that it implemented corrective actions on these issues.	Education has since changed the name of the program and states that it notified the applicable regional directors. In addition, Education's grant award notifications now include all applicable requirements of the migrant program.	Education appears to have provided the required statement. No recommendation is necessary.

Source: California State Auditor's review of federal findings on the migrant program since 2006.

* This required action is the result of Education's 2012 grant conditions.

(Agency comments provided as text only)

California Department of Education
1430 N Street
Sacramento, CA 95814-5901

February 11, 2013

Elaine M. Howle, State Auditor*
Bureau of State Audits
555 Capitol Mall, Suite 300
Sacramento, CA 95814

Dear Ms. Howle:

Subject: Response to the Draft Report titled, "*Department of Education: Despite Some Improvements, Oversight of the Migrant Education Program Remains Inadequate*," Report No. 2012-044

The California Department of Education (Education) appreciates the opportunity to provide written comments and proposed corrective actions to the recommendations outlined in the Bureau of State Audits' (BSA) Audit Report No. 2012-044, received on February 5, 2013.

Education strives to continuously improve the operations of the Department and has implemented the following corrective actions to address the BSA's recommendations:

CHAPTER 1

Recommendation No. 1

To ensure that it minimizes the potential for disagreement over allowable program costs, Education should better define the criteria by which it will consider migrant program costs allowable and include that criteria in the fiscal handbook it provides to the regions.

CDE Comments and Corrective Actions

Education concurs with this recommendation. The Department is in the process of developing more specific criteria by which to determine whether specified migrant program expenditures by regions and contractors are allowable. The process will clarify the rules for the most common areas of confusion: the use of migrant funds for food, vehicles and promotional items. Education is also finalizing the criteria by which it will determine whether expenditures supplement or supplant the core instructional program. These criteria will be released in time to inform the development of regional applications for 2013-14, and they will be included in the forthcoming update of the Migrant Education Fiscal Handbook.

Recommendation No. 2

To demonstrate its willingness to fairly evaluate regional expenditures, Education should allow San Joaquin to reimburse its general fund for the vehicle purchase Education incorrectly disallowed.

* California State Auditor's comments begin on page 75.

Elaine M. Howle, State Auditor
February 11, 2013
Page 2

CDE Comments and Corrective Actions

Education does not concur with this recommendation nor with BSA's analysis regarding Education's review of San Joaquin County Office of Education's migrant expenditures. Specifically, the audit division: (1) did not "shift" its review focus to further disallow the vehicle in question; (2) informed San Joaquin about the specific concerns of the mileage logs; and (3) did not set an "excessively high standard" in assessing San Joaquin's mileage logs.

Education's audit division conducted an independent and unbiased review of San Joaquin with the objective of determining whether costs charged to the migrant program are reasonable, necessary, and properly supported in accordance with applicable federal requirements. Education did not
(1) "shift" its focus in reviewing San Joaquin's vehicle purchase. After determining that the vehicle was approved, it was necessary for the audit division to determine whether San Joaquin could provide adequate documentation to substantiate the vehicle was used solely for the benefit of the migrant program. In this regard, Education disallowed a significant portion of the vehicle cost due to
(2) incomplete, or lack of, information contained in the mileage logs; Education allowed mileage for those trips on the logs that clearly documented that the trips were specific to the migrant program.

(3) Contrary to what the BSA states, on July 24, 2012, Education informed San Joaquin in writing of its concerns with the mileage logs. Specifically, Education communicated that "the mileage logs provided by the LEA did not provide enough detail to ensure that the travel was solely for the benefit of migrant
(4) children or the migrant program." On July 26, 2012, San Joaquin thanked the audit division for its assistance and stated that it would reimburse the program that day.

Education does not concur that it set an "excessively high standard" in assessing San Joaquin's migrant program expenditures. Education requires all local educational agencies to support vehicle purchases with complete mileage logs that specify: (1) driver; (2) date of trip; (3) mileage of trip; (4) trip departure and return odometer readings; (5) specific destination for the vehicle; and (6) descriptive
(5) purpose for the trip. Although migrant program staff may have utilized the vehicle, Education did not assume, as the BSA did, that the vehicle was used solely to benefit the migrant program. Furthermore, the BSA considered the "numerical codes" on the mileage logs as descriptive purposes for the trip.
(6) However, according to the documentation provided by San Joaquin staff, the "numerical codes" were simply accounting codes used to classify expenditures – not codes that "described the purpose of each trip" as the BSA auditors incorrectly reported.

That said, Education will reiterate the desired components of vehicle mileage logs when it updates the Migrant Education Fiscal Handbook.

Recommendation No. 3

To improve its understanding of regional expenditures, Education should increase the level of detail required in its quarterly expenditure reports. The level of detail should allow Education to select expenditures for review.

Elaine M. Howle, State Auditor
February 11, 2013
Page 3

CDE Comments and Corrective Actions

Education concurs with this recommendation. In her testimony before the State Legislature in May 2012, the Deputy Superintendent identified the lack of information about regional expenditures as one of the primary reasons the Department was requesting an audit of this program. The Department is working with fiscal experts to evaluate and redesign the quarterly expenditure reports to increase the level of detail.

Recommendation No. 4

For regions that have not recently received a federal monitoring review, Education should use the detailed expenditure reports to select a sample of expenditures, request supporting documentation from the regions, and then review the expenditures to determine if they meet applicable federal and state criteria.

CDE Comments and Corrective Actions

Education appreciates this recommendation and will explore this along with other options to enhance its ability to ensure that regional expenditures comply with applicable state and federal criteria.

Recommendation No. 5

As part of the reviews based on quarterly reports, Education should verify that regions are using the appropriate accounting codes to classify their expenditures.

CDE Comments and Corrective Actions

Education concurs with this recommendation and will ensure that its reviews of quarterly reports include verification that regions are using the appropriate accounting codes.

Recommendation No. 6

To guard against future conflicts of interest, San Joaquin should complete its evaluation and revision of its procurement policies and procedures, update its conflict-of-interest code, and ensure that all its managers receive conflict-of-interest training.

Education should follow up with San Joaquin to ensure that it takes the actions we recommend.

CDE Comments and Corrective Actions

Education appreciates this recommendation and will request that San Joaquin verify it has complied.

Recommendation No. 7

To address problems with its methodology for calculating administrative costs, Education should do the following:

- Review the regions' current use of accounting codes to identify the areas in which regions differ in accounting for similar migrant program costs.
- Provide regions with more specific direction about how to charge these expenses.
- Revise which accounting codes it will consider administrative in light of its review of regional coding.

CDE Comments and Corrective Actions

Education concurs with this recommendation. The Department compiled regional administrative expenditures in accordance with the methodology requested by the federal Office of Migrant Education (OME).

Education is working in conjunction with experts on fiscal administration to determine which Standardized Account Code Structure (SACS) codes will be considered administrative and which will be considered direct services. The new allocation of codes will be incorporated into the forthcoming Migrant Education Fiscal Handbook, where regional directors can reference the information as they develop their programs and budgets.

Recommendation No. 8

Once it has addressed the underlying issues with regional accounting, provided direction to regions about which expenditures it will consider administrative, and obtained accurate expenditure data, Education should review its administrative cost goal to ensure that this goal is reasonable given the requirements of the migrant program.

CDE Comments and Corrective Actions

Education concurs with this recommendation. The Department will review the reasonableness of its goal to decrease administrative costs and maximize resources for direct services to migrant students.

Recommendation No. 9

To address past federal findings that are not yet resolved, Education should respond as recommended in Appendix B of this report.

CDE Comments and Corrective Actions

Education concurs with this recommendation and will continue to implement its corrective action plans in accordance with the federal OME.

Elaine M. Howle, State Auditor
February 11, 2013
Page 5

Chapter 2

Recommendation No. 1

To determine if the statewide migrant education program is effective, Education should finalize its current evaluation of the program and begin developing the capacity to produce a more robust annual evaluation of the program.

CDE Comments and Corrective Actions

Education appreciates this recommendation but would like to note that the determination of whether the migrant education program is effective is in part three of the scope of the audit. Given that the BSA did not provide the information anticipated by Education, the Department will complete this task. (7)

The estimated completion date for its evaluation of the statewide delivery of migrant education services is October 31, 2013. This information, together with the new regional applications and district service agreements currently under development, and the next statewide Comprehensive Needs Assessment, will inform the development of a more robust annual evaluation.

Recommendation No. 2

To address a lack of detailed migrant program service and outcome data, Education should either expand the capabilities of its existing statewide databases or implement additional systems that would allow regions to capture more detailed data about migrant students.

CDE Comments and Corrective Actions

Education concurs that it needs to collect more detailed migrant program service and outcome data. This was the purpose of its revised and expanded 2012-13 district service agreements and regional agreements. It is also the goal of the revised regional evaluation and needs assessment implemented this year. The Department is again redesigning its district service agreements and regional agreements to ensure that these capture the necessary service and outcome data while addressing the needs of regional and LEA staff for a more user friendly document.

It is important to note that before the Department can accurately collect and analyze program services and outcome data, it must be able to identify and measure those services and verify that they are being delivered. The preconditions for assessment of program outcomes must be in place before attempting to implement the recommendation.

Education agrees that the migrant regional offices must do a better job notifying local educational agencies about the students participating in the migrant program, obtaining the CALPADS statewide student identifier (SSID) for these students, and submitting the SSIDs to MSIN as required. The Department will communicate this during training session for regional staff involved in the identification and recruitment of migrant students. (8)

Education will explore the enhancement of the Migrant Student Information Network to complement the efforts described above. The Department will also evaluate additional processes, such as a secure Web service, to aid in the correct identification of migrant students. Education will continue to conduct a match of MSIN and CALPADS data to obtain the SSIDs required to identify migrant students receiving statewide assessments, and more accurately fulfill the migrant education federal reporting requirements in the Consolidated State Performance Report.

Given existing problems associated with using multiple local and statewide databases to meet the needs of the Migrant Education Program, it is unlikely that Education would introduce additional systems.

Recommendation No. 3

To ensure that it receives satisfactory migrant program services and outcomes for the funds spent on statewide contracts, Education should develop and execute a plan to monitor each of its contracts and cancel any contracts it determines do not provide adequate or cost-effective migrant program services.

CDE Comments and Corrective Actions

(9) Education concurs with this recommendation and has already begun to implement it. To be clear, Education does have a plan to monitor contracts. It administers Migrant Education Program contracts in accordance with Department-wide policies and procedures.

In June 2012, the Migrant Education Intervention Team began reviewing all statewide contracts and has been advising the Department to ensure that Migrant Education Program contracts are efficient, transparent, necessary for the delivery of services to migrant students, and allow the department to hold contractors accountable. To date, one contract has been put out to bid and others are being re-written. The Intervention Team will also evaluate and make recommendations regarding the State Parent Advisory Council (SPAC), professional development for program and regional staff, collection of fiscal and student data, and the migrant education service delivery system.

Recommendation No. 4

To ensure that the state parent council complies with the requirements that two-thirds of its membership consist of parents of migrant children, Education should accurately and continually update its member directory and inform regional parent councils regularly about the current composition of the state parent council.

CDE Comments and Corrective Actions

Education concurs with this recommendation. The Department requires regional directors to notify the two staff members assigned to the SPAC when their regional parent advisory committee elects a new migrant parent to the SPAC. Directors must send the new member's certificate of eligibility to the Department to verify their eligibility. The Department also verifies that the composition of the

SPAC complies with the statutory requirement that at least two thirds of its members are parents of migrant children.

Going forward, Education will verify the membership, eligibility and compliance of the SPAC three times per year: in April, August, and December. The Department is also designing a mechanism to document the results of this process.

It should be noted that the California Education Code does not allow Education to select members of the SPAC. As a result, when the SPAC falls out of compliance with the two thirds requirement, Education's only option is to inform the regional parent advisory councils in the hope that some of them will voluntarily replace their SPAC representatives with migrant parents. The Department is currently developing regulations that among other things, will address the two thirds requirement by preventing the SPAC from falling out of compliance in the future.

Recommendation No. 5

To ensure that it receives a report from the state parent council, Education should continue to provide the necessary training to the council regarding the report and ensure that the council report appears on the agenda for state parent council meetings.

CDE Comments and Corrective Actions

Education concurs with this recommendation. SPAC members will begin to write their 2012-13 report during their March 14th meeting and will finalize it during their May 4th meeting. The report will include recommendations made by the SPAC, and the results of the survey distributed to migrant parents at the statewide conference.

Education would like to address the inaccurate quote included in the report alleging that the Department refused to provide the necessary training to the SPAC regarding its annual report. In actuality, the SPAC refused to participate in the training provided to help produce the report. For example, in September 2010, Education provided a facilitator to assist the SPAC in writing this report, but the SPAC refused to cooperate with the training. In spite of the SPAC's resistance, Education was able to help the council to produce annual reports for 2011 and 2012. (10) (11)

In addition, BSA references a program staff member who stated that that the Department was aware of the requirement to support the SPAC in producing an annual report but made no effort to enforce it. This particular staff member may have been unaware of previous attempts to get the SPAC to produce its report. As the BSA notes, high staff turnover has resulted in a loss of institutional memory.

Education continues to work with the SPAC to focus on their role of advising the Department regarding education services for migrant students. The past year, Education also began to develop SPAC agendas with input from council leadership, eliminated stipends for SPAC members in accordance with federal guidance, decreased the costs of annual parent conference by 25 percent, and reduced attendance at the statewide parent conference by 100 while prioritizing parent attendance (as opposed to presenters or staff).

Elaine M. Howle, State Auditor
February 11, 2013
Page 8

Recommendation No. 6

⑫ To help the state parent council meet the State's open meeting requirements, Education should seek legislative clarification on which open meeting law applies to the state parent council.

CDE Comments and Corrective Actions

Education disagrees that it is unclear which open meeting act requirements apply to the SPAC and do not believe that legislative clarification is needed. Education Code section 35147, known as the Greene Act, clearly states in subdivision (a) that "any meeting of the councils or committees specified in subdivision (b) is exempt from the provisions of this article" (pertaining to District Governing Board Meetings), the Bagley-Keene Open Meeting Act, and the Brown Act. Subdivision (b) specifies by statutory reference which councils and school site advisory committees are exempt from one of the three open-meeting act provisions. Education Code section 54444.2, the statute which requires the establishment of the SPAC, is specifically enumerated in subdivision (b). Subdivision (c) then articulates the open meeting act requirements for those councils or committees enumerated in subdivision (b).

⑬ The statutory language is clear that Bagley-Keene does not apply to SPAC meetings. Education also disagrees with any implication that it has not complied with the Greene Act or that it was required to comply with Bagley-Keene. As discussed with BSA, the reference to the Bagley-Keene act by a prior staff attorney was in error, for a very short time, and did not change Education's practice with regard to compliance with the Greene Act.

Although Education is not disputing the application of the Greene Act to the SPAC, the Department will implement any open meeting requirement the Legislature may wish to apply in the future.

OVERALL COMMENTS

While Education appreciates the work of the BSA, the Department had expected the report to contain a comprehensive assessment of the work being done by the migrant program. Per AB 1497, item three in the scope of the audit requires the BSA to conduct

"a detailed review of how effectively the state organizes and implements migrant education services at both the state and local levels, which includes alignment between program goals and program activities, outcomes from state-level contracts, effectiveness of data collection structures and internal operations, and the efficacy of the existing regional service delivery structure."

⑭ Education disagrees with the BSA's narrow interpretation of this part of the scope of work and does not believe it complies with the intent of the Legislature in authorizing this audit.

⑮ Per the testimony of the deputy superintendent before the State Legislature on May 8, 2012, Education was aware of many of the problems noted in this report. Indeed, the purpose of Education's request for an audit was for an impartial, outside entity to develop solutions to those problems.

Elaine M. Howle, State Auditor
February 11, 2013
Page 9

The report highlights some important challenges but its characterization of these problems lacks context. For example, Education's difficult working relationship with the SPAC is a direct result of the Department's insistence that the SPAC complete its statutorily required duty to produce an annual report, and of the measures the Department has taken to reduce the cost of the statewide parent conference. Education's decision to reduce the cost of this conference by 25 percent since last year was vehemently opposed by the SPAC. Education repeatedly advised BSA staff to attend SPAC meetings, watch meetings via live stream or watch video recordings of these meetings. Had they done so, they could have produced a more accurate depiction of this working relationship and perhaps developed recommendations to help Education make better use of this valuable resource—migrant parents—in the future. (16)

Similarly, Education repeatedly advised BSA staff to attend meetings of the Migrant Regional Directors Council, many of which take place in Sacramento. Since BSA never observed the interaction between Education and the regional directors, its depiction of that working relationship also lacks context. (17)

Education is disappointed that large portions of this report are dedicated to citing problems without recommending corresponding solutions. For example, the report makes no recommendations regarding how to decrease staff turnover, or improve the working relationship with the SPAC and regional directors. (18)

In addition, Education would like to make the following corrections and clarifications:

1. In seeking historical information regarding the migrant program or the relationship and interaction with the SPAC, BSA did not speak to the former deputy superintendent who had the responsibility of overseeing the migrant education unit and only spoke in a limited manner with the former division director that oversaw the program.

2. Migrant regions typically use the student information system used by the district or county office of education of which they are a part. Education cannot dictate to LEA's which system to use. Requiring migrant regions to use a system different than what their LEA uses would likely create more problems with student data, not fewer.

3. Regarding the Nexus system, the existing program leadership has no knowledge of invitations to visit Pájaro Valley to learn about this system. More importantly, the federal OME holds Education responsible for ensuring that expenditures by the regions are necessary for the delivery of migrant education services. As such, Education requires regions to provide the information necessary to make that determination. Per BSA's recommendation number 3 in Chapter 1 of this report, Education must ensure that it collects sufficient information about regional expenditures in order to provide proper oversight. Education does not consider invitations to visit Pájaro Valley to be a proper substitute for the information required by the regional application and the program's fiscal reporting practices.

Education is committed to improving and expanding service to migrant students in California. In recent years, it has taken many steps to strengthen the operations of its program office and its oversight of migrant regions. In October 2011, it reorganized its operations to increase Migrant Education Office as a priority within the division. In 2012, Education requested this audit and created the Migrant Education Intervention Team. The latter is scheduled to complete its work in December 2013. We look forward to implementing the

Elaine M. Howle, State Auditor
February 11, 2013
Page 10

recommendations in the BSA report and those of the Intervention Team as we work to improve educational outcomes for migrant students.

If you have any questions regarding Education's corrective actions, please contact Karen Cadiero-Kaplan, Director, English Learner Support Division, by phone at (916) 319-0937, or by e-mail at KCadieroKaplan@cde.ca.gov.

Sincerely,

(Signed by: Richard Zeiger)

Richard Zeiger
Chief Deputy Superintendent of Public Instruction

Comments

CALIFORNIA STATE AUDITOR'S COMMENTS ON THE RESPONSE FROM THE CALIFORNIA DEPARTMENT OF EDUCATION

To provide clarity and perspective, we are commenting on the California Department of Education's (Education) response to our audit. The numbers below correspond to the numbers we have placed in the margin of Education's response.

Education incorrectly asserts that it did not shift the focus of its review of the vehicle purchase by the San Joaquin County Office of Education (San Joaquin). Education's records show that in early June 2012, Education submitted a written determination stating that the vehicle purchase was not allowed because San Joaquin had not obtained federal agency approval for the vehicle purchase. At the end of July 2012 (after Education's reviewers apparently realized that federal agency approval for individual purchases is not required or practical), Education's reviewers then considered whether the mileage logs San Joaquin provided demonstrated that the vehicle was used solely to support the migrant program. This review did not take place until after Education's reviewers had taken the position that the vehicle purchase was not allowed. (1)

Education's statement that it allowed a portion of the vehicle's mileage is lacking some crucial details. Education's auditors determined that 0.42 percent of the total miles in the logs were allowed. As a result, Education allowed just $148.88 of the total vehicle purchase price. We found no support for this calculation in the federal program monitoring review documents or in the logs themselves. We asked Education's auditors about this percentage and received no answer. (2)

As we indicate on page 15, Education failed to explain to San Joaquin the specific concerns about the mileage logs. San Joaquin's deputy superintendent confirmed that his office received no communication from Education regarding the need for the logs to contain more specific information about destinations or the purpose of the trip. Not surprisingly, we observed that San Joaquin has not modified its mileage logs since Education completed its review. (3)

We note that San Joaquin did not agree with Education's determination about the vehicle purchase and provided documentation throughout the review to support that it had received approval for the purchase and that it was using the vehicle in support of the federally funded migrant education (4)

program (migrant program). San Joaquin's deputy superintendent stated in December 2012 that he believes that the county should have been allowed to use migrant funds to purchase this vehicle.

(5) We did not make any assumptions; we analyzed the evidence. In our view, the logs provide *reasonable* assurance that the vehicle was used solely to support the migrant program. Additionally, the logs contain all of the elements described by Education: a driver name, the date of the trip, total mileage of the trip, departure and return odometer readings, a specific destination for the trip, and a numerical code that describes the purpose of the trip. If Education wanted to see something more specific in the mileage logs, it should provide that guidance to local educational agencies prior to disallowing purchases.

(6) Although Education appears to be dismissive of the detail provided by the accounting codes on the mileage logs, the codes also describe the reason why a driver used the vehicle. For example, one commonly used code represented costs related to "Identification and Recruitment", which is an activity required by the migrant program. Staff also used codes to indicate when their travel was related to the migrant program's out of school youth component. In all of the cases we observed, the codes found in the logs were specific to the migrant program. If Education desires something more specific than categories such as "Identification and Recruitment", then it should clearly communicate the specificity it desires in advance of disallowing purchases.

(7) Education misunderstands the recommendation we made and incorrectly states the scope of the audit. We recommend that Education conduct an evaluation of the migrant program as is required by federal regulation. As we explain on page 42, the federal regulation requires Education to determine if the program is effective by measuring itself against the goals it defined in its migrant education statewide plan. As we note on that same page, Education has not yet completed such an evaluation and therefore we recommend that it do so. Further, our assigned audit scope does not direct us to complete this evaluation for Education and it would be inappropriate for us to do so. As we state on page 10, we were directed to review how effectively the State organizes and implements migrant education services at both the state and local levels, which includes alignment between program goals and program activities, outcomes from state-level contracts, effectiveness of data collection structures and internal operations, and the efficacy of the existing regional service delivery structure.

(8) Contrary to what Education implies on page 69 in its response to our report, we did not discuss or recommend that migrant regional offices must do a better job notifying local educational

agencies about the students participating in the migrant program, obtaining the California Longitudinal Pupil Achievement Data System Statewide Student Identifier (SSID) for these students, and submitting the SSIDs to the Migrant Student Information Network.

We describe Education's contract-monitoring practices related to migrant program contracts on page 48, where we discuss Education's use of a standard form to review the work of a contractor. However, we also state on page 48 that this practice is, on its own, insufficient to determine if the migrant program's contracts that provide services to migrant students are efficient or effective. Therefore, our recommendation to Education is that it develop a plan to monitor these contracts in a way that allows it to make such determinations. By assigning this task to an external team of reviewers as it states on page 49 and in its response, Education acknowledges that it has not previously made such determinations. (9)

We accurately quote the state parent advisory council (state parent council) president's statement to us on page 52. It therefore appears that Education disagrees with the assertions made by the state parent council president. However, as we note on that same page, we spoke with other state parent council representatives who made similar statements about Education's lack of training regarding the annual report. (10)

Education does not acknowledge its own shortcomings with regard to the state parent council's annual report. Although Education claims it attempted to provide training to the state parent council in 2010, as we note on page 52, the council failed to produce its required report for almost 20 years. Education conducted an investigation in 2011 to determine why certain problems with the state parent council persisted. Education's own investigation, which was then verified by an independent reviewer, determined that Education bore some of the blame for the state parent council's failure to produce the annual report. Specifically, the investigation concluded that Education enabled the state parent council's drift from its mission, failed to establish a process by which the state parent council could submit recommendations on the migrant program, and it failed to provide consistent and ongoing training to the council so that the council could fulfill its statutory duties. (11)

After the draft copy was provided to Education, we notified it that we were no longer making this recommendation to Education. Rather, we were redirecting the recommendation to the Legislature. In light of the legislative history of the statute, which strongly suggests that the Legislature intended the Greene Act to apply only to local agencies, we recommend that the Legislature consider whether it wishes to clarify its intent with regard to the application of the Greene Act to the state parent council. (12)

⑬ We do not imply that Education has failed to comply with the Greene Act. In fact, on page 54, we specifically state that for the meeting agendas we reviewed, Education complied with the Greene Act requirements.

⑭ Education's response typifies its continued belief that, because it requested the audit from the Legislature, it was uniquely qualified to interpret the Legislature's intent and therefore direct us to conduct the audit according to its interpretations. Our audit report demonstrates our review of California's migrant program within the scope we were assigned by the Legislature. During our review, we identified significant gaps in the program data that make it impossible to draw conclusions about the program any more broadly than those included in the report. In fact, on page 69, in its response to our report, Education makes the statement that, "It is important to note that before the Department can accurately collect and analyze program service and outcome data, it must be able to identify and measure those services and verify they are being delivered." As we discuss on page 42, Education does not currently collect enough detailed information about the migrant program to allow it to fully assess the effectiveness of the program. Further, we explain on page 47 that without such information, Education is unable to assess whether its statewide service contracts are having a sufficient impact on migrant students' academic achievement. Again, on page 50, we explain that a meaningful examination of the regional service delivery structure will not be fully informed until Education addresses gaps in performance data and its administrative cost calculations.

⑮ We believe that we have met the objectives specified by the Legislature when it directed us to provide an independent, impartial audit of the state and local implementation of the federally funded migrant program. We also made many recommendations that, if implemented, will address the audit's findings.

⑯ Education's implication that we did not review recorded video of the state parent council meetings is false. As we stated to Education during the audit, our audit staff reviewed recorded meetings of the state parent council. The improvements that Education has made to its relationship with the state parent council that we detail on pages 52, 53, and 55 were sufficient to show us that Education has been taking steps to address longstanding problems with the state parent council. Consequently, we did not feel the need to make additional recommendations in this area of the program.

⑰ Education's assertion that because we did not attend regional director's council meetings we did not provide the proper context to our discussion of the relationship between Education and some regional directors is not true. Our review of the relationship

between Education and the regional directors included interviews with multiple regional directors and with Education's own migrant program leadership. In addition, we reviewed a variety of correspondence between Education and the regional directors. In this review, we noted that the relationship between Education and some regional directors and staff has been characterized by disagreements over allowable purchases (pages 14 through 16), the true value of administrative costs (page 31), and implementation of an administrative cost goal (page 31). As we note on page 41, Education's migrant program director acknowledged that conversations with certain regional directors are still unproductive. It is unclear to us what additional perspective we would have gained from attending regional director's council meetings, especially since our presence at the meetings likely would have affected whatever tone and display of professionalism Education may be concerned about.

Despite Education's statement, our report contains multiple recommendations that address the findings of our review. We expect that the substance of our report, and the recommendations, make it clear that to improve its administration of the program, Education must focus on fair, clear, and consistent communication with the regions, the state parent council, and other stakeholders. We acknowledge staff turnover in the migrant program office is a difficult condition that the office faces as it attempts to make improvements to the program. However, staff turnover is a personnel issue that Education's management is in the best position to address. ⑱

Blank page inserted for reproduction purposes only.

(Agency comments provided as text only)

San Joaquin County Office of Education
Post Office Box 213030
Stockton, CA 95213-9030

February 8, 2013

Elaine M. Howle, State Auditor*
California State Auditor
555 Capitol Mall, Suite 300
Sacramento, CA 95814

Dear Ms. Howle:

The following are responses to the audit report finding from the San Joaquin County Office of Education (SJCOE):

Conflict of Interest

SJCOE does not dispute the factual issues as stated by the auditors; however, we do reject the inference that our responses were in any way inadequate or inappropriate. (1)

Both of my Deputy Superintendents and myself have each been employed with SJCOE for more than twenty years. During this long history, we have found it necessary on numerous occasions to dismiss both management and non-management employees from their positions for a variety of reasons. Irrespective of the reason for the dismissal, and particularly in the absence of clear evidence of intent to defraud, it is our practice to attempt to secure resignation agreements in lieu of unilateral dismissals of the impacted employees so as to limit subsequent litigation and the resulting legal fees that SJCOE would otherwise have to pay to defend itself.

In the case of the resignation agreement of this Migrant Education Director, we did not have clear evidence of any intent to defraud the SJCOE or the Migrant Education Program. In the case of the catering, as the auditors point out, the food was provided as agreed, and at a more than reasonable cost. In my view, we received the service as we had contracted.

In the case of the janitorial contract, in retrospect, it is clear that the amount paid may have been higher than that which could have been obtained from another vendor. Again, as the auditors point out, there was no reason for our purchasing department to suspect any abnormality in this contract since the vendor/husband's last name was different than the director's name. Furthermore, the failure of our Purchasing Department to detect a per square footage cost that was excessive reflects a weakness in that department, which we are moving to correct. I do not believe that this was an attempt on the director's part to commit fraud. The purchase orders that authorized the custodial contract were signed by the Director of Operations and not by the Migrant Education Director, who lacked such authority. (2) (3)

In the judgment of SJCOE senior management, given the totality of the circumstances, the infractions committed by the director did not rise to the level of calling for prosecution. In light of that, and given that the director had a contract through June 30, 2012, to have pursued prosecution rather than the more expeditious and financially effective course of obtaining a resignation agreement would have been

* California State Auditor's comments appear on page 83.

a costly use of taxpayer funds, which would not have served the public interest. Management believed, and continues to believe, that loss of employment, review by the California Commission on Teacher Credentialing, subsequent suspension of her credential, and probable permanent career damage, was punishment enough for a demonstrated lapse of good judgment on the director's part. SJCOE analyzed the Migrant Director's financial situation and deemed that any resulting civil judgment against her would be uncollectable, as she did not possess any money or fungible assets. To pursue recovery of funds paid would have been fruitless and a waste of public resources. The prudent course was to obtain a resignation agreement and avoid the cost of litigation, which is what we did. We stand by our decision.

Specific Comments Related to the Draft

Please amend footnote 3 regarding the letter of recommendation to read as follows:

(4) The Deputy Superintendent stated that he ultimately did not provide a letter of recommendation for this individual.

We would like to add: because the director withdrew the request.

Relative to the auditor's statement that SJCOE did not notify education about this possible conflict of interest until December 2012, SJCOE is unaware of any code or regulation that requires us to provide such notice
(5) to the California Department of Education. Since this is an internal personnel issue and because the cost of the settlement agreement was borne by SJCOE's general fund and not by any Migrant Education Program funding sources, we did not believe that such notification was necessary.

Sincerely,

(Signed by: Mick Founts)

Mick Founts, Ed.D.
Superintendent of Schools

Comments

CALIFORNIA STATE AUDITOR'S COMMENTS ON THE RESPONSE FROM THE SAN JOAQUIN COUNTY OFFICE OF EDUCATION

To provide clarity and perspective, we are commenting on San Joaquin County Office of Education's (San Joaquin) response to our audit. The numbers below correspond to the numbers we have placed in the margin of San Joaquin's response.

We make no implication regarding the adequacy of San Joaquin's response to the conflict of interest. Our report contains factual information regarding what actions San Joaquin did and did not take—facts San Joaquin does not dispute. (1)

San Joaquin misrepresents our report text. The footnote on page 25 related to the last name of the former director's husband is an assertion made by San Joaquin, not a conclusion by us. The same last name is not the only method by which a conflict of interest can be discovered; common addresses could also be another means of discovery. Indeed, San Joaquin ultimately discovered the conflict of interest despite the difference in last names between the former director and her then-husband. (2)

We appreciate San Joaquin's acknowledgment of improvements it can make in its review of contract agreements. As we report on page 27, San Joaquin also agreed that it will reevaluate its procurement policies, revise its outdated conflict-of-interest code, and provide conflict-of-interest training to all of its managers. (3)

We have added this text to the report on page 25. The footnote number to which San Joaquin refers shifted during the editing process. (4)

San Joaquin incorrectly asserts this was only an internal personnel issue. As we state on page 25, San Joaquin used approximately $144,000 in federal migrant education program (migrant program) funds to pay contractors with which the former director had a conflict of interest. The California Department of Education (Education) is the state agency responsible for ensuring that these funds are spent in accordance with all applicable state laws. Further, in its annual agreement with Education, San Joaquin signs assurances that it will use the funding in accordance with all applicable state laws. We would have expected that after discovering its migrant program misused federal funds, San Joaquin would have notified Education and attempted to resolve the matter. Instead, San Joaquin delayed notifying Education about the inappropriate use of federal funds until after we discovered the conflict of interest and it became clear that we would be notifying Education. (5)

cc: Members of the Legislature
Office of the Lieutenant Governor
Little Hoover Commission
Department of Finance
Attorney General
State Controller
State Treasurer
Legislative Analyst
Senate Office of Research
California Research Bureau
Capitol Press

CALIFORNIA STATE AUDITOR

Elaine M. Howle, State Auditor

FACT SHEET

February 28, 2013 **Report No. 2012-044**

The California State Auditor released the following report today:

California Department of Education

Despite Some Improvements, Oversight of the Migrant Education Program Remains Inadequate

BACKGROUND

Administered by the California Department of Education (Education), California's federally funded migrant education program (migrant program) provides supplemental education services to migrant children. Education contracts with 14 county offices of education, which serve as regional offices, and contracts directly with nine school districts to supply services to migrant children. Education annually reviews and approves regional applications for migrant program funds. To ensure effective parent involvement, the state parent council—whose members are elected from regional parent councils—participates in the planning, operation, and evaluation of the migrant program and at least two-thirds of its members must be migrant parents.

KEY FINDINGS

During our review of the federally funded migrant program, we noted the following:

- Education's insufficient oversight of the migrant program and inadequate guidance to regions that administer services have created inconsistencies and disagreements regarding the allowable uses of migrant funds.
  - ✓ The fiscal handbook meant to guide regions in the use of migrant program funds provides little direction for categorizing certain types of expenditures and leaves much to the individual judgment of regional administrators and program staff regarding what is reasonable and necessary.
  - ✓ Education's oversight of regional expenditures has not extended beyond the annual regional application process—conducted by staff who had not recently received training—and a federal program review of which the migrant program office has no control over the frequency or locations of the reviews.
  - ✓ Although most of the expenditures we reviewed in the eight migrant program regions we visited appeared allowable, Education's migrant program office does not receive detailed quarterly expenditure reports from the regions and does not regularly perform expenditure reviews of the regions and thus cannot adequately oversee their fiscal activity.
- Although most regions we visited have adequate fiscal controls, the former regional director in San Joaquin County may have violated two of California's key conflict-of-interest laws in awarding contracts to businesses owned by her and her spouse.
- In calculating regional administrative costs, Education used a flawed approach and did not solicit adequate input from the regional directors, which further strained its relationship with this potentially valuable source of program experience.
- High turnover among management and staff in Education's migrant program office has presented challenges to effective program management—the administrator position alone has been filled by four different individuals over the past three years.
- Although required to do so, Education has not evaluated the migrant program's effectiveness nor does it have sufficiently detailed data to do so. In fact, a contractor hired to prepare a statewide evaluation found that it could evaluate only nine of the 18 measurable outcomes in the migrant education statewide plan—and for eight of those nine it had to base its conclusions on alternative measures instead of those outlined in the statewide plan.

KEY RECOMMENDATIONS

We made numerous recommendations to Education including that it better define the criteria for what costs it will consider allowable. We also made recommendations aimed at collecting consistent and detailed information to address problems with its methodology for calculating administrative costs. Other recommendations are geared toward determining whether the migrant program is effective and advise Education to capture more detailed data about migrant students, finalize its current evaluation of the program, and develop a plan for annually producing a more robust evaluation.

555 Capitol Mall, Suite 300 Sacramento, California 95814 Phone: (916) 445-0255 www.auditor.ca.gov

CALIFORNIA STATE AUDITOR

Elaine M. Howle, State Auditor

FACT SHEET

28 de febrero de 2013 **Reporte No. 2012-044**

La Auditora Estatal de California, el día de hoy, expidió el siguiente reporte:

Departamento de Educación de California

A pesar de algunas mejoras,
la supervisión del Programa de Educación Migrantes sigue siendo inadecuada

ANTECEDENTES

El programa de educación para las comunidades migrantes, administrado por el Departamento de Educación del Estado de California y financiado por el gobierno federal, provee servicios educativos suplementarios a los niños de las comunidades migrantes. El Departamento de Educación realiza contratos con las agencias de educación de 14 condados, que sirven como oficinas regionales, además de contratar directamente con nueve distritos escolares para proveer servicios a los niños migrantes. En forma anual, el Departamento de Educación revisa y aprueba las solicitudes de fondos a nivel regional para este programa. Con el fin de garantizar la participación efectiva de los padres, el consejo estatal de padres, compuesto por lo menos en dos terceras partes por padres migrantes —y cuyos integrantes son electos de entre los miembros de los consejos regionales de padres— participa en la planificación, operación y evaluación del programa.

RESULTADOS CLAVE

Al revisar el programa para migrantes, el cual recibe financiamiento federal, observamos lo siguiente:

- Una supervisión insuficiente por parte del Departamento de Educación y una orientación inadecuada impartida a las regiones que administran los servicios, ha resultado en una falta de uniformidad y generado discordia en cuanto a los usos permitidos para los fondos destinados al programa.
  - ✓ En el manual sobre asuntos fiscales, elaborado para orientar a las regiones sobre el uso de estos fondos, no se establecen criterios adecuados para la clasificación de ciertos tipos de gastos, dejando la determinación de qué es razonable y necesario, en gran medida, al criterio de los propios administradores regionales y del personal del programa respectivo.
  - ✓ La supervisión ejercida por el Departamento de Educación respecto a la utilización de los fondos en las regiones se ha limitado a la tramitación anual de solicitudes regionales —un proceso desempeñado por personal que no ha recibido una capacitación actualizada— y a una revisión del programa por parte del gobierno federal, en la cual la oficina del programa para migrantes no tiene control sobre la frecuencia de las revisiones o los lugares en los que deben enfocarse.
  - ✓ En las ocho regiones del programa para migrantes que visitamos, la mayoría de los gastos que revisamos parecían ser permitidos. Sin embargo, las regiones no envían informes trimestrales detallando sus gastos a la oficina del programa para migrantes del Departamento de Educación y dicha oficina tampoco revisa con una periodicidad regular los gastos de las regiones, por lo cual no puede fiscalizar adecuadamente sus actividades financieras.
- Aunque la mayor parte de las regiones que visitamos tienen controles fiscales adecuados, la ex directora regional del condado de San Joaquín posiblemente ha violado dos leyes fundamentales de California que rigen los conflictos de intereses, al haber adjudicado contratos a empresas propiedad de sí misma y de su esposo.
- El Departamento de Educación utilizó un método deficiente para el cálculo de los costos administrativos regionales, sin haber solicitado adecuadamente las perspectivas de los directores regionales, lo cual intensificó las tensiones en la relación con esta fuente experimentada de información de valor potencial.
- El elevado índice de rotación de recursos humanos, tanto de la gerencia como del personal en la oficina del programa ha sido un reto para su efectiva administración; por ejemplo, el cargo de administrador ha correspondido a cuatro diferentes personas en los últimos tres años.
- El Departamento de Educación no ha evaluado la eficacia del programa, aunque tiene la obligación de hacerlo, y ni siquiera cuenta con los datos suficientemente detallados para llevar esta tarea a cabo. De hecho, un contratista a quién le correspondió preparar una evaluación a nivel estatal manifestó que, de los 18 resultados a medirse del plan de educación para migrantes a nivel estatal, solo se podían evaluar nueve y en ocho de estos nueve casos, tuvo que basar sus conclusiones en indicadores alternativos en lugar de los que se describen en el plan estatal.

RECOMENDACIONES CLAVE

Hicimos varias recomendaciones al Departamento de Educación, entre ellas que el Departamento debe definir mejor los criterios sobre los costos que se considerarán permitidos. Asimismo, hicimos recomendaciones encaminadas a recopilar información uniforme y detallada para resolver los problemas metodológicos en el cálculo de los costos administrativos. Otras recomendaciones están orientadas a determinar si el programa para migrantes es efectivo. Recomendamos que el Departamento de Educación recopile datos más pormenorizados sobre los estudiantes migrantes, finalice su evaluación actual del programa y elabore un plan para preparar una evaluación anual más contundente.

555 Capitol Mall, Suite 300 Sacramento, California 95814 Phone: (916) 445-0255 www.auditor.ca.gov

CALIFORNIA STATE AUDITOR

Departamento de Educación de California

A pesar de algunas mejoras, la supervisión del Programa de Educación Migrante sigue siendo inadecuada

Febrero de 2013 Reporte 2012-044

Independent NONPARTISAN TRANSPARENT Accountability

Las primeras cinco copias de cada reporte de la Auditora Estatal de California son gratis. Las copias adicionales cuestan $3 cada una, pagado por cheque o giro bancario. Se pueden conseguir los reportes a través de la Oficina de la Auditora Estatal de California a la siguiente dirección:

California State Auditor
555 Capitol Mall, Suite 300
Sacramento, California 95814
916.445.0255 o TTY 916.445.0033

O

También se consigue este reporte en Internet http://www.auditor.ca.gov

Es un placer para la Auditora Estatal de California anunciar la disponibilidad de un servicio de suscripción por internet. Para información sobre cómo subscribirse, por favor contacte la unidad de tecnología informática al 916.445.0255, ext. 456, o visite nuestro sitio web en www.auditor.ca.gov.

Reportes en formatos alternativos: disponibles a solicitud del interesado.

Se permite reproducir los reportes.

Para preguntas sobre el contenido de este reporte, por favor contacte a
Margarita Fernandez, Jefa de Relaciones Públicas, al 916.445.0255.

Elaine M. Howle
State Auditor
Doug Cordiner
Chief Deputy

CALIFORNIA STATE AUDITOR
Bureau of State Audits

555 Capitol Mall, Suite 300 Sacramento, CA 95814 916.445.0255 916.327.0019 fax www.auditor.ca.gov

28 de febrero del 2013 2012-044

Gobernador de California
Presidente Interino del Senado
Presidente de la Asamblea
Capitolio del Estado
Sacramento, California 95814

Estimado Gobernador y líderes de la legislatura:

La Auditora del Estado de California (California State Auditor, o CSA) presenta este reporte sobre la auditoría hecha a la administración del Programa de Educación Migrante (Migrant Education Program, o MEP) del Departamento de Educación de California (California Department of Education, o CDE), financiado con fondos federales, conforme a lo dispuesto en los Decretos de 2012 y el Capítulo 21.

Este reporte concluye que, a pesar de los esfuerzos recientes por mejorar la supervisión del MEP, el Departamento de Educación no ha proporcionado orientación adecuada a las oficinas regionales que administran los servicios del programa. Aunque los reglamentos y leyes federales describen en términos generales los servicios permitidos que los niños migrantes pue den recibir, éstos dependen en gran medida de las agencias educacionales estatales quienes deben establecer pautas más detalladas para el programa. No obstante, el Departamento de Educación no ha definido claramente lo que es necesario y razonable para varias categorías de gastos. Esta falta de orientación formal ha creado desacuerdos con respecto a los gastos permitidos, así como grandes discrepancias en la forma en que las diferentes regiones clasifican los gastos.

A pesar de la falta de una orientación clara, la mayoría de los gastos que examinamos en ocho regiones del programa parecen ser gastos permitidos. En un examen de 320 gastos seleccionados al azar, cuestionamos seis gastos que suman un total de aproximadamente $14,800. La gran parte de este total se relaciona con costos de alimentos que se consideran excesivos cuando se les compara con el monto del viático diario federal. Estos gastos fueron hechos en una conferencia estatal de padres, patrocinada por el Departamento de Educación. Calculamos que, durante las últimas tres conferencias anuales, el monto gastado más allá de lo que consideraríamos razonable en concepto de alimentos llega a un total de $200,000. Además cuestionamos la suma de $144,000 en costos por limpieza y servicios de alimentos en una región debido a que la ex directora de esa región autorizó contratos con compañías de limpieza y servicios de alimentos que eran de su propiedad o propiedad del que era su esposo en ese momento.

La oficina del MEP del Departamento de Educación ha experimentado cambios frecuentes en su liderazgo así como un elevado índice de rotación de personal. Al mismo tiempo, como resultado de las evaluaciones federales del programa, se le ha pedido que se haga responsable de una pesada carga laboral. Es además probable que los datos recopilados a nivel estatal para el MEP no tengan suficientes detalles que permitan una evaluación completa de la eficacia del programa, para así determinar si éste responde a las necesidades académicas de los niños migrantes. Esta limitación de datos también impide que el Departamento de Educación pueda evaluar eficazmente los servicios que proporciona por medio de contratos en todo el estado o por medio de la estructura regional utilizada para llevar a cabo el programa. Por último, debido a la falta de confianza, el Departamento de Educación también ha tenido dificultades para hacer uso productivo del Concilio Estatal Asesor de Padres (SPAC) cuyo propósito es asesorar y ayudar al programa.

Presentado respetuosamente,

Elaine M. Howle

ELAINE M. HOWLE, CPA
Auditora Estatal

Esta página en blanco se incluye exclusivamente para propósitos de reproducción.

Contenido

Resumen 1

Capítulo 1
El Departamento de Educación de California No Ha Proporcionado Suficiente Supervisión Fiscal al Programa de Educación Migrante (MEP) 13

Capítulo 2
El Programa de Educación Migrante de California Sufrelos Efectos de Rotación de Personal y Datos Limitados Acerca del Desempeño 41

Recomendaciones 62

Apéndice A
Métodos Utilizados Para Seleccionar las Regiones del MEP Para Evaluación 65

Apéndice B
Resumen de las Respuestas del Departamento de Educación de California a las Recomendaciones Resultantes de Recientes Evaluaciones Federales 69

Respuestas a la Auditoría
Departamento de Educación de California 73

Comentarios de la Auditora Estatal de California Sobre la Respuesta del Departamento de Educación de California 83

Oficina de Educación del Condado de San Joaquín 89

Comentarios de la Auditora Estatal de California Sobre la Respuesta de la Oficina de Educación del Condado de San Joaquín 91

Esta página en blanco se incluye exclusivamente para propósitos de reproducción.

Resumen

Síntesis de los resultados

A pesar de los recientes esfuerzos por mejorar la supervisión del MEP, un programa financiado con fondos federales, el Departamento de Educación de California no ha brindado una orientación adecuada a las oficinas regionales que administran los servicios del MEP. Por el contrario, ha confiado en gran medida en el criterio de los administradores regionales y en el personal del programa para tomar decisiones sobre los gastos permitidos y códigos contables utilizados para clasificar esos gastos. Esta falta de orientación formal ha provocado discrepancias y controversias con relación a los gastos permitidos, y grandes diferencias en la manera en que las regiones del MEP clasifican los gastos. Como resultado, los cálculos recientes del Departamento de Educación de los costos administrativos regionales estaban equivocados e inexactos. Estos cálculos, así como las decisiones recientes relacionadas con las compras de vehículos, continúan creando discordia entre el Departamento de Educación y las regiones. Además, debido a la falta de confianza, el Departamento de Educación ha tenido dificultades para hacer uso productivo de un concilio estatal de padres cuyo propósito es asesorar y ayudar al MEP. Actualmente, y en parte debido a su anterior inactividad y falta de comunicación, el Departamento de Educación ahora debe responder a un gran número de condiciones impuestas por la agencia federal que supervisa el MEP en materia de subsidios y requisitos para la presentación de informes.

El MEP es un programa financiado totalmente por el gobierno federal, y proporciona servicios complementarios de educación a niños migrantes. Los niños pueden recibir los servicios del MEP si ellos, sus padres o tutores son trabajadores migrantes en la industria agrícola o pesquera y si sus familias se han mudado en los últimos tres años en busca de empleo temporario o de temporada. El Departamento de Educación recibe más de $130 millones cada año para poner en práctica el MEP. El objetivo del financiamiento es ayudar a los niños migrantes en su desarrollo académico a pesar de las interrupciones ocasionadas por las repetidas mudanzas. La ley y los reglamentos federales describen en términos generales las actividades y servicios permitidos, que dependen en gran medida de las agencias educativas del estado para definir los lineamientos más detallados del programa. Sin embargo, el Departamento de Educación no ha definido claramente lo que es necesario y razonable para varias categorías de gastos. Como resultado, los gastos en artículos tales como alimentos, vehículos e incluso clases de música, son temas sujetos a criterio que pueden llevar a desacuerdos entre el Departamento de Educación y las regiones del MEP.

Puntos destacados de la auditoría . . .

Nuestra auditoria del Programa de Educación Migrante (MEP) financiado con fondos federales resaltó lo siguiente:

» *La orientación inadecuada del Departamento de Educación de California (Educación) para las oficinas regionales que administran los servicios del MEP ha llevado a discrepancias y controversia respecto a los gastos permitidos y a una gran diferencia en la manera en que las regiones clasifican los gastos.*

- *Los cálculos recientes del Departamento de Educación de los costos administrativos regionales eran erróneos e inexactos debido a las discrepancias y la interpretación de la clasificación de los gastos.*
- *La mayor parte de los gastos que revisamos parecen razonables y permitidos; sin embargo, cuestionamos algunos gastos que incluyen gastos relacionados con un conflicto potencial de intereses en una región.*

» *Las dificultades internas podrían haber afectado la supervisión del Departamento de Educación al MEP.*

- *El índice de cambio de personal en la oficina del MEP del Departamento de Educación es el doble del promedio nacional en los gobiernos estatales y locales.*
- *Existe una relación debilitada entre el Departamento de Educación y algunas regiones del MEP debido, en parte, a decisiones del pasado relacionadas con los costos permitidos y los cálculos de los costos administrativos.*

continúa en la siguiente página . . .

» *El Departamento de Educación no ha completado una evaluación de la eficacia estatal del MEP.*

- *Los datos recopilados sobre el programa probablemente no sean suficientes y solo se podrán medir cerca de la mitad de los resultados del programa.*
- *Las limitaciones de datos no permiten que el Departamento de Educación evalúe eficazmente la estructura usada para el funcionamiento del MEP.*

A pesar de la falta de una orientación clara, la mayoría de los gastos que examinamos en ocho regiones del MEP parecen razonables y estar permitidos. En un examen de 320 gastos seleccionados al azar que llegaban a un total de $12.6 millones en fondos MEP, encontramos seis gastos donde cuestionamos si los gastos eran permitidos o eran un uso razonable de fondos migrantes. Éstos suman un total de aproximadamente $14,800. El cincuenta por ciento de éstos se relacionan con alimentos comprados para una conferencia de padres patrocinada anualmente por el Departamento de Educación. Los costos por alimentos llegaron a un total de $100 por día por participante. Observamos asimismo que los costos por alimentos para una reunión de padres en una región llegaron a un total de casi $33 por persona para el desayuno y almuerzo. Los costos eran superiores a lo que se consideraría razonable, si se emplea el viático federal diario como punto de comparación. Cuestionamos los restantes dos gastos porque no se vinculaban directamente con los estudiantes migrantes o sus necesidades identificadas. Además, como parte de nuestro examen de controles internos y solicitudes regionales de fondos, encontramos otros gastos cuestionables que no estaban en nuestra muestra. Por ejemplo, encontramos que en una región una ex directora regional firmó contratos con compañías de limpieza y servicios de alimentos que eran de su propiedad o propiedad de quien en ese entonces era su esposo. Los pagos hechos a dichas compañías llegaron a un total aproximado de $144,000.

El Departamento de Educación presentó cálculos erróneos y poco fiables al gobierno federal respecto al monto de los fondos utilizados en costos administrativos en las regiones del MEP a su cargo. En respuesta a las inquietudes federales, en enero de 2011, el Departamento de Educación creó las categorías de costos *administrativos y servicios* directos que antes no existían. Entonces, mediante los datos de años fiscales anteriores, el Departamento de Educación clasificó los gastos regionales en esas categorías de forma retroactiva. Sin embargo, el Departamento de Educación no explicó estas categorías a las regiones antes del 2011. Debido a que el Departamento de Educación no dio instrucciones a las regiones de utilizar ciertos códigos únicamente para costos de servicios administrativos o directos, algunas regiones cargaron los gastos administrativos a códigos que el Departamento de Educación después determinó eran códigos para servicios directos. De manera similar, algunas regiones cargaron los costos relacionados con servicios a códigos que el Departamento de Educación después clasificó como administrativos. Debido a que el Departamento de Educación utilizó retroactivamente los códigos que no se alineaban con los gastos correspondientes de las regiones, sus cálculos no eran confiables. Aún así, los resultados contribuyeron a las percepciones de que los costos administrativos regionales eran demasiado altos.

El Departamento de Educación además tiene dificultades que podrían afectar su labor de supervisar al MEP. En los últimos cuatro años, la oficina del MEP del Departamento de Educación ha enfrentado un índice de rotación del personal que duplica el promedio nacional de rotación de los gobiernos estatales y locales. Como resultado, al personal que ha trabajado en el MEP durante poco tiempo se le ha asignado tareas críticas. Además, el Departamento de Educación tiene una relación complicada con algunas de las regiones de educación migrante. Los directores regionales del MEP han expresado su frustración ante el hecho que el Departamento de Educación no los consulta antes de presentar al gobierno federal los cálculos de los costos administrativos. El director del MEP a nivel estatal admitió que las discusiones entre el Departamento de Educación y algunos directores regionales siguen siendo poco productivas.

Por último, el Departamento de Educación no ha completado la evaluación de eficacia a nivel estatal del MEP y enfrenta dificultades para hacerlo debido a la falta de datos sobre el desempeño del programa. El Departamento de Educación sólo tiene una copia en versión preliminar de la evaluación del MEP a nivel estatal y el reporte preliminar indica que el Departamento de Educación no puede medir con precisión cerca del cincuenta por ciento de los resultados del programa. Los datos recopilados sobre el MEP probablemente no son suficientes para evaluar minuciosamente el programa debido a que solamente se recopila información resumida de los servicios. Por lo tanto, el Departamento de Educación enfrenta desafíos para evaluar el vínculo entre los servicios prestados y los logros académicos. Por ejemplo, la base de datos de migrantes del Departamento de Educación registra de la misma manera un programa de lectura de un día y un programa de lectura de 14 semanas, colocándolos exactamente en la misma categoría de *servicios de lectura*. Debido a las limitaciones de los datos, el Departamento de Educación no puede evaluar eficazmente los servicios que proporciona a través de los contratos estatales o la estructura regional que se utiliza para hacer cumplir el MEP.

Recomendaciones

Para minimizar la posibilidad de desacuerdo respecto a los costos permitidos del MEP, el Departamento de Educación debe definir de mejor manera los criterios que le permitan definir cuáles costos del programa están permitidos, e incluir esos criterios en el manual de instrucciones fiscales del MEP que proporciona a las regiones del programa.

Para enfrentar los problemas con esta metodología para calcular los costos administrativos, el Departamento de Educación debe hacer lo siguiente:

- Examinar el uso actual de los códigos contables de las regiones para identificar las áreas en las cuales difieren las regiones al contabilizar costos similares del MEP.

- Proporcionar a las regiones instrucciones más específicas sobre cómo clasificar estos gastos.

- Enmendar la lista de códigos contables que considera administrativos, teniendo en cuenta el examen de sus códigos regionales.

Para determinar si el MEP es eficaz, el Departamento de Educación debe finalizar su evaluación actual del programa y comenzar a desarrollar la capacidad para realizar anualmente una evaluación más rigurosa del programa.

Para tratar la falta de datos detallados de los resultados y servicios del MEP, el Departamento de Educación debe ampliar las capacidades de sus bases de datos estatales existentes o emplear sistemas adicionales, lo cual permitiría a las regiones capturar datos más detallados sobre los estudiantes migrantes.

Comentarios de la Agencia

El Departamento de Educación estuvo de acuerdo en términos generales con las recomendaciones del reporte pero cuestionó la recomendación que retractara la decisión previa de denegar la compra de un vehículo en la Oficina de Educación del Condado de San Joaquín. Como no hicimos recomendaciones específicas a siete regiones que visitamos, esas regiones no tuvieron que responder por escrito al reporte de auditoría. Sin embargo, hicimos recomendaciones a una de las regiones, San Joaquín, suscitadas por un conflicto de intereses específico, y la región aceptó implementarlas.

Introducción

Antecedentes

El Programa de Educación Migrante (MEP) es un programa financiado con fondos federales que ha proporcionado servicios de educación suplementarios a los niños migrantes de California desde finales de la década de 1970.[1] Los niños pueden recibir los servicios del MEP si ellos, sus padres o tutores son trabajadores migrantes en la industria agrícola o pesquera y si sus familias se han mudado en los últimos tres años en busca de empleo temporario o de temporada. Fondos federales se proporcionan a niños migrantes entre 3 y 21 años de edad. El cuadro de texto describe el propósito del MEP, que por lo general se lleva a cabo por medio de subsidios federales para las agencias educativas estatales que pueden, a su vez, proporcionar sus propios subsidios a las agencias educativas locales.

Propósito del Programa de Educación Migrante (MEP) financiado con fondos federales

Ayudar a los estados a desarrollar programas educativos para niños migrantes que ayudan a cumplir con:

- • Reducir las interrupciones educativas y otros problemas debidos a las mudanzas continuas.
- Superar las barreras culturales y de idioma, aislamiento social, diversos problemas relacionados con la salud y otros factores que inhiben la capacidad de desempeñarse bien en la escuela.
- Asegurar que los niños migrantes reciban oportunidades para cumplir con el mismo contenido y estándares de rendimiento que otros niños deben cumplir.
- Preparar a los niños migrantes para que tengan una transición exitosa a la educación post-secundaria y al empleo.

Fuente: Resumen de la Ley de Educación Primaria y Secundaria, Sección 1301.

El Departamento de Educación de California y el sistema regional para la puesta en práctica del Programa de Educación Migrante (MEP)

En California, la agencia educativa estatal que administra el MEP es el Departamento de Educación de California. El gobierno federal concede flexibilidad a los estados sobre la forma en que implementan los servicios del MEP. En el Código de Educación de California, los legisladores han requerido que el Departamento de Educación establezca un sistema regional como el método principal para proporcionar los servicios del MEP. Las leyes estatales requieren que las oficinas regionales estén ubicadas en áreas de altas concentraciones de trabajadores migrantes y que los límites de estas regiones incluyan todas las áreas geográficas con trabajadores migrantes. Para proporcionar servicios a los niños migrantes que viven dentro de las regiones, las leyes estatales autorizan al Departamento de Educación a firmar contratos con las oficinas de educación de los condados, que fungen como oficinas regionales o a firmar contratos directamente con las agencias educativas locales (distritos escolares). Como lo indica el mapa del Apéndice A, el Departamento de Educación tiene actualmente contratos con 23 regiones: 14 oficinas de educación del condado

[1] Los fondos del MEP se deben utilizar para tratar las necesidades de los niños migrantes que otros programas no tratan. Así, el MEP debe complementar los principales programas académicos para niños migrantes, no sustituirlos.

que fungen como oficinas regionales y nueve distritos escolares financiados directamente. Las 14 oficinas del condado pueden proporcionar servicios directos para el MEP y también pueden brindar fondos del programa a los distritos escolares en sus áreas geográficas respectivas. Los nueve distritos escolares financiados directamente por el Departamento de Educación, administran sus propios programas MEP y no están sujetos a la supervisión de la oficina regional.

El Departamento de Educación proporciona a las regiones aproximadamente un 85 por ciento (más de $110 millones) de los más de $130 millones en fondos invertidos en MEP en California. El Departamento de Educación utiliza los fondos restantes para sus operaciones (casi 1 por ciento) y para sus contratos con entidades que proporcionan programas y servicios en todo el estado (aproximadamente 14 por ciento).

La implementación del Departamento de Educación del modelo regional descrito en la ley estatal incluye el examen y aprobación anual de las solicitudes regionales para fondos al MEP. El Departamento de Educación distribuye las solicitudes regionales cada año y exige que las regiones que piden fondos para el MEP envíen una solicitud y un presupuesto sugerido para su región. Las solicitudes finalizadas describen la población de estudiantes migrantes en la región, los servicios que la región piensa ofrecer a estos estudiantes y los resultados que se desea obtener con estos servicios. Además, la solicitud describe la dotación de personal regional y el método por el cual la región piensa involucrar en el programa a los padres de los estudiantes migrantes. Una vez que el Departamento de Educación ha revisado la solicitud de una región, el Departamento le envía sus comentarios a la región. Luego el personal regional modifica la solicitud para responder a los comentarios. Una vez finalizado el proceso de comentarios y modificaciones a la solicitud y ésta se considera aceptable, el Departamento de Educación aprueba la solicitud regional y el presupuesto, y envía una carta de notificación del subsidio a la región.

El Departamento de Educación interactúa con las regiones a través de cuatro consultores del programa y dos analistas fiscales (personal del programa). Los consultores del programa actúan de contacto directo con las oficinas regionales que tienen preguntas relacionadas con la implementación del MEP en su región. Los analistas fiscales del Departamento de Educación son responsables de comunicarse con las regiones sobre el presupuesto del MEP y las enmiendas al presupuesto. A cada empleado del MEP se le asigna un grupo de regiones y es responsable directamente de ellas. Además de interactuar con las regiones, el personal del MEP está a cargo de los contratos y proyectos para todo el estado, así como de

la presentación de informes federales, y por lo menos un miembro del MEP está asignado al Concilio Estatal Asesor de Padres que se describe a continuación.

Concilios Asesores de Padres

La ley federal exige que cada estado que opera un MEP solicite comentarios de los padres migrantes sobre el contenido del programa estatal. La ley estatal también requiere que el Departamento de Educación tome las medidas necesarias para garantizar la participación real de los padres, incluso el establecimiento de un Concilio Estatal Asesor de Padres (State Parent Advisory Council, o SPAC) que participa en la planificación, operación y evaluación del programa para migrantes. El SPAC debe incluir a miembros que conozcan las necesidades de los niños migrantes y por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes deben ser padres migrantes.

En noviembre del 2012, el SPAC estaba formado por 30 miembros. La ley estatal requiere que el Concilio se reúna un mínimo de seis veces al año. El propósito de las reuniones es proporcionar información sobre asuntos relacionados con la operación del MEP. La ley estatal requiere que el superintendente estatal de instrucción pública patrocine una conferencia anual para el SPAC en cada primavera. Por último, la ley estatal requiere que el Departamento de Educación proporcione capacitación al SPAC, inclusive capacitación relacionada con la preparación de un reporte sobre el estado del MEP. Después de esta capacitación, el SPAC tiene 120 días para presentar su reporte, que incluye una evaluación de las necesidades y del programa y recomendaciones sobre políticas.

Los miembros del Concilio Estatal Asesor de Padres se eligen en los concilios regionales de padres. Estos concilios proporcionan asesoría a las regiones y pueden elegir hasta dos representantes de sus membresías para que participen en el SPAC. De manera similar, los distritos escolares financiados por las oficinas regionales pueden tener concilios de padres a nivel de distrito y estos concilios eligen a los miembros para que presten servicio en los concilios regionales de padres. La ley asigna a todos los concilios de padres la responsabilidad de participar en la revisión de las evaluaciones de necesidades y metas del programa, así como brindar la asesoría sobre la selección, el desarrollo y la asignación del personal del MEP. Estos niveles de participación para padres migrantes están diseñados no sólo para brindar supervisión al programa sino también proporcionar oportunidades de enseñar a los padres cómo facilitar el logro de las metas académicas de sus hijos dentro del sistema educativo de California.

Sistemas de datos para el Programa de Educación Migrante (MEP)

El Departamento de Educación y sus regiones utilizan algunas bases de datos para ayudar a administrar el MEP, aunque el acceso a estos sistemas varía entre las diferentes partes. Las regiones tienen acceso al software llamado COEStar a través de un contrato administrado por el estado. Las regiones utilizan COEStar para ingresar información acerca de la elegibilidad de un estudiante para participar en el MEP, su matriculación escolar y los servicios que cada estudiante recibe durante el año escolar o verano. La información que las regiones ingresan en COEStar se transmite a un sistema estatal conocido como la Red de Información para Estudiantes Migrantes (Migrant Student Information Network, o MSIN). El Departamento de Educación utiliza la MSIN para completar parte de los informes federales anuales requeridos. El Departamento de Educación y las regiones pueden revisar los datos en la MSIN. El Departamento de Educación además suscribe contratos con un consultor para utilizar los datos de estudiantes en la MSIN para ubicar a los estudiantes migrantes en la base de datos estatal que contiene los resultados de cada estudiante. El contratista del Departamento de Educación proporciona datos acumulados de los resultados a las regiones, para que puedan utilizar la información en sus solicitudes anuales de fondos.

Evaluaciones federales y condiciones de subsidios

Los resultados de las evaluaciones federales recientes del MEP en California han resultado en condiciones adicionales para el Departamento de Educación con respecto a subsidios. La Oficina de Educación Migrante (Office of Migrant Education, u OME) del Departamento de Educación de los EE. UU. realizó una evaluación del programa de educación migrante en julio del 2011 y publicó un resumen de esta evaluación y otras comunicaciones con el Departamento de Educación en septiembre del 2011. La OME declaró en el resumen de su evaluación que una de las razones para la evaluación era que el Departamento de Educación no había respondido a sus solicitudes de información sobre las medidas que iba a tomar para responder a lo que se decía acerca el Concilio Estatal Asesor de Padres. La OME manifestó que había notificado al Departamento de Educación sobre los alegatos de conducta indebida y mala administración por parte del SPAC en marzo del 2010 y que no estaba conforme con la respuesta del Departamento de Educación y las comunicaciones sobre este asunto. El resumen de la evaluación de la OME contenía cinco conclusiones que requerían medidas correctivas, como sigue:

- Concilio Estatal Asesor de Padres: El Departamento de Educación postergó la resolución de los problemas más graves del SPAC por más de tres años después de que la OME notificara originalmente al Departamento de Educación acerca de sus inquietudes. Los problemas identificados incluían violaciones de las leyes que rigen las reuniones públicas, conducta indebida de los miembros, relación adversa con el Departamento de Educación y gastos administrativos innecesarios.

- Costos administrativos: El Departamento de Educación fue lento al responder a las inquietudes y solicitudes de la OME sobre los costos administrativos de las regiones. En el momento de la evaluación, los esfuerzos del Departamento de Educación para calcular y controlar los costos administrativos estaban recién empezando.

- Errores en las determinaciones de elegibilidad: OME expresó inquietudes respecto al plan del Departamento de Educación para pagarle a los evaluadores independientes de las determinaciones de elegibilidad por medio de sanciones cobradas a regiones con los más altos índices de errores en cuanto a elegibilidad.

- Falta de aprobación del plan de prestación de servicios del estado: El plan a nivel estatal del MEP se quedó en estado "preliminar" al momento de la evaluación de la OME y los representantes del Departamento de Educación no pudieron declarar claramente por qué a la Junta Estatal de Educación no se le había dado la oportunidad de aprobarlo.

- Problemas con un distrito escolar específico: El Departamento de Educación no proporcionó a la OME los informes requeridos sobre las medidas que tomó en respuesta a la situación en un distrito escolar, cuyo programa para migrantes lo absorbió una oficina regional después que surgieron en el distrito graves problemas fiscales y administrativos.

La mayoría de las inquietudes que surgieron de la evaluación fueron el resultado de la falta de acción o comunicación por parte del Departamento de Educación en respuesta a las solicitudes de la OME. Aunque las inquietudes descritas en los últimos dos puntos en la página anterior parecen haberse resuelto, las inquietudes restantes formaron la base para tres condiciones especiales impuestas en el subsidio federal del 2011 del Departamento de Educación. Estas condiciones y otras medidas correctivas indicadas por la evaluación de la OME, y que se resumen en el Apéndice B, exigieron que el Departamento de Educación proporcionara respuestas por escrito y actualizaciones con respecto a sus esfuerzos por resolver las inquietudes de la OME. Para el

subsidio federal del 2012, la OME continuó con las tres condiciones anteriores aplicadas al subsidio y le aplicó una condición adicional al Departamento de Educación, en respuesta a las inquietudes sobre la presunta conducta del personal del MEP a nivel regional y estatal. Cada condición del subsidio exige que el Departamento de Educación proporcione informes a la OME sobre sus esfuerzos para resolver los problemas que surgieron en las evaluaciones anteriores. La OME declaró que la falta de respuesta adecuada podría provocar una acción administrativa adicional. Estas condiciones de subsidio, incluyendo una que exige que el Departamento de Educación realice una auditoría de las operaciones fiscales de sus regiones, informó el alcance de esta auditoría, exigida por la legislación promulgada en junio del 2012.

Alcance y metodología

El poder legislativo recomendó a la Auditora Estatal de California realizar una auditoría independiente de la implementación estatal y local del MEP financiado con fondos federales. La Tabla 1 en la página siguiente describe los objetivos dados a la auditora estatal y nuestra metodología para tratar aquellos objetivos. Además de los objetivos, el poder legislativo requirió que la auditora estatal hiciera las recomendaciones sobre la forma en que el Estado puede tratar los resultados de la auditoría. Hacemos tales recomendaciones al final de cada capítulo de este reporte de auditoría. Por último, el poder legislativo requirió que el tamaño de la muestra de las regiones del MEP fuera suficiente para reflejar la diversidad de las regiones locales y estructuras del programa. En el Apéndice A de este reporte describimos el método que utilizamos para seleccionar las ocho regiones del MEP que auditamos.

Tabla 1
Objetivos de auditoría y métodos utilizados para tratarlos

	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	MÉTODO
1	Auditar los gastos, prácticas fiscales y supervisión fiscal en el Departamento de Educación de California, y en una muestra de las regiones del Programa de Educación Migrante (MEP) para determinar el cumplimiento con las leyes federales, estatales, reglamentos y políticas administrativas de aplicación.	• Revisamos las leyes federales, estatales reglamentos y políticas administrativas que son de aplicación. Revisamos la supervisión fiscal del Departamento de Educación del uso de fondos por las regiones del MEP. También revisamos la metodología usada por el Departamento de Educación para calcular los costos administrativos en las regiones del programa. • En una selección de ocho regiones del programa para migrantes, evaluamos las prácticas de control interno y seleccionamos al azar 40 gastos en cada región y los revisamos para constatar que cumplían con los criterios pertinentes.
2	Evaluar la composición del Concilio Asesor Estatal de Padres y las actividades a nivel estatal y en una muestra de las regiones locales del MEP para determinar el cumplimiento con las leyes federales, estatales, reglamentos y políticas administrativas de aplicación y determinar si el Estado apoya e involucra adecuadamente a los padres migrantes.	• Revisamos las leyes estatales y federales, los reglamentos y las políticas administrativas que aplican. Evaluamos la supervisión de Educación de la composición del consejo estatal de padres y verificamos la composición de la membresía del consejo. • Revisamos la actividad del consejo estatal de padres sobre su informe anual requerido y entrevistamos a los miembros del Departamento de Educación y del consejo de padres sobre este reporte. • Entrevistamos al personal del Departamento de Educación sobre sus esfuerzos para cumplir con las leyes de reunión-abierta que aplican a las reuniones del consejo estatal de padres y cumplimiento verificado con la ley relacionada con la inclusión de la agenda. • Entrevistamos a los miembros del consejo estatal de padres para obtener su perspectiva sobre los asuntos que enfrenta el consejo. • En una selección de ocho regiones del programa para emigrantes, entrevistamos al personal regional y revisamos las agendas del consejo regional de padres y las minutas para determinar el nivel de la actividad del representante estatal de padres en el nivel regional.
3	Evaluar la eficacia con que el Estado organiza e implementa los servicios de educación para estudiantes migrantes a nivel estatal y local, que incluye la alineación entre las metas del programa y las actividades del programa, los resultados de los contratos a nivel estatal, la eficacia de las estructuras de recopilación de datos y operaciones internas y la eficacia de la estructura regional de prestación de servicios existente.	• Revisamos la alineación entre las metas del programa para emigrantes descrito en el plan estatal y las actividades en la aplicación de las regiones del programa para emigrantes para verificar los fondos. • Entrevistamos al personal del Departamento de Educación y revisamos los documentos del contrato para evaluar la supervisión de los contratistas del Departamento de Educación y se comprenden sus esfuerzos por garantizar los resultados del contrato. • Entrevistamos al personal regional y al contratista de Educación sobre la efectividad de la recopilación de datos y las operaciones internas de los sistemas de datos. • Evaluamos la estructura regional de prestación de servicios a través de las entrevistas con los directores regionales, personal del Departamento de Educación, y una comparación del programa para emigrantes del Estado para los programas en otros estados.
4	Evaluar el alcance de la respuesta a los resultados pertinentes que surgieron de las evaluaciones federales recientes (desde 2006) del MEP. En caso que estas conclusiones no hayan recibido una respuesta adecuada, proporcionar recomendaciones sobre la forma en que el Estado debe tratarlos para garantizar que la prestación de servicios para el MEP sea eficiente y eficaz.	• Revisamos los hallazgos federales de las revisiones y auditorías completadas desde el 2006 y documentamos la respuesta más-actualizada- del Departamento de Educación respecto a los resultados que todavía estaban pendientes. • Entrevistamos al personal de Educación y también hablamos con los representantes de la agencia de supervisión federal. Los hallazgos de nuestra revisión y las recomendaciones aparecen en el Apéndice B.

Fuentes: Análisis de la Auditora Estatal de California del Capítulo 21, Decretos del 2012 y el análisis de información y documentación identificada en la columna de la tabla titulada *Método.*

Evaluación de la confiabilidad de datos

Al realizar esta auditoría, utilizamos diversos archivos de datos electrónicos extraídos de los sistemas de información que se listan en la Tabla 2. La Oficina de Control y Fiscalización del Gobierno de EE. UU., con cuyas normas cumplimos, requiere que evaluemos la suficiencia y pertinencia de la información procesada por la computadora que se utiliza para respaldar los resultados, conclusiones o recomendaciones. La Tabla 2 muestra los resultados de este análisis.

Tabla 2
Métodos de evaluación de la confiabilidad de datos

SISTEMA DE INFORMACIÓN	PROPÓSITO	MÉTODO Y RESULTADO	CONCLUSIÓN
Oficina de Educación del Condado de San Joaquín Sistema Financiero del Consorcio de Computadoras del Departamento de Educación de California Datos para los años fiscales 2009–10, 2010–11 y 2011–12	• Determinar la cantidad de gastos pagados a cada proveedor. • Seleccionar una muestra de los gastos del MEP.	• Llevamos a cabo procedimientos de verificación del grupo de datos y no identificamos ningún problema. • Para constatar la exactitud de los datos del sistema financiero de San Joaquín, seleccionamos al azar una muestra de 29 transacciones económicas y verificamos que los elementos de datos clave coincidían con la documentación de origen. Esta prueba no demostró ningún error. • Para constatar que los datos del sistema financiero de San Joaquín estuvieran completos, conciliamos los gastos totales de San Joaquín con los desembolsos para la educación de estudiantes migrantes del Departamento de Educación de California efectuados durante los mismos años del subsidio. Las cantidades coincidieron fundamentalmente.	Suficientemente confiable para el propósito de esta auditoría.
Oficina de Educación del Condado de Monterey Sistema de Administración Financiera (FMS) Datos para los años fiscales 2009–10, 2010–11 y 2011–12	Seleccionar una muestra de los gastos del MEP.	El propósito del uso de los datos no requirió una evaluación de confiabilidad de datos. Sin embargo, intentamos validar la integridad del universo de donde provino nuestra muestra. Llevamos a cabo procedimientos de verificación del grupo de datos y no identificamos ningún problema. Para verificar la integridad de los datos de gastos de educación para estudiantes migrantes de Monterey intentamos conciliar los gastos totales de Monterey con los desembolsos para la educación de estudiantes migrantes del Departamento de Educación durante los mismos años del subsidio. Sin embargo, observamos que el Departamento de Educación ha desembolsado pagos a Monterey que eran significativamente mayores que la cantidad de gastos que Monterey nos había proporcionado. Cuando le pedimos a Monterey que explicara la razón de la diferencia, un contador del MEP de Monterey confirmó que los gastos que se proporcionaron para el año del subsidio 2011–12, que utilizamos para seleccionar nuestra muestra, no incluían los gastos correspondientes al período enero a junio de 2012.	No está completo para el propósito de esta auditoría.

Fuentes: Análisis de la Auditora Estatal de California de varios documentos, entrevistas y datos obtenidos de los condados que se enumeran en la tabla.

Capítulo 1

EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE CALIFORNIA NO HA PROPORCIONADO SUFICIENTE SUPERVISIÓN FISCAL AL PROGRAMA DE EDUCACIÓN MIGRANTE (MEP)

Resumen del Capítulo

El Departamento de Educación de California no ha establecido una supervisión rigurosa de los fondos que desembolsa para el Programa de Educación Migrante (MEP). Por el contrario, el Departamento de Educación ha proporcionado poca orientación sobre lo que se considera un gasto necesario y razonable en muchas áreas del MEP, inclusive costos de alimentos y clases tales como instrucción musical. A esta falta de orientación por parte del Departamento de Educación se suma una limitada evaluación continua de las regiones que proporcionan servicios al MEP. Aunque el Departamento de Educación aprueba anualmente los gastos propuestos para la educación migrante a través de su proceso de solicitud de fondos, la oficina del MEP del Departamento de Educación no recopila suficiente información detallada durante el transcurso del año para determinar si las regiones están gastando fondos como lo propusieron en sus solicitudes. El Departamento de Educación además utilizó un enfoque deficiente para tratar las inquietudes federales sobre la cantidad de fondos para educación migrante que se gastó para fines administrativos. Este enfoque impulsó las inquietudes federales y provocó tensiones entre el Departamento de Educación y las regiones que supervisa.

Las pautas sobre las actividades permitidas bajo el Programa de Educación Migrante son amplias y dejan abiertas las posibilidades de desacuerdo

Las leyes federales y estatales proporcionan una orientación general sobre los gastos permitidos como parte del MEP, y el Departamento de Educación ha proporcionado poca orientación adicional para aclarar la definición de lo que es un costo permitido. Como resultado, se producen desacuerdos sobre los usos permitidos de los fondos para migrantes, lo cual ha llevado a tensiones entre el Departamento de Educación y algunas regiones del MEP. La ley federal requiere que los estados utilicen los fondos del MEP para satisfacer las necesidades identificadas de los estudiantes migrantes. Para satisfacer esas necesidades, se exige que los estados lleven a cabo una evaluación y desarrollen un plan para suministrar servicios a nivel estatal. Las pautas federales también exigen que los gastos de los fondos del MEP sean necesarios y razonables para el desempeño y administración adecuados y

eficientes del MEP. Por último, los fondos del MEP se deben utilizar para proporcionar servicios complementarios a los estudiantes migrantes. En otras palabras, los fondos del MEP no se pueden utilizar para proporcionar servicios a estudiantes migrantes si otro financiamiento no federal está disponible para esos servicios. Por ejemplo, los fondos para migrantes no se pueden utilizar para financiar el plan de estudios principal que todos los estudiantes reciben, debido a que otros fondos están dedicados a este propósito.

Las leyes estatales también siguen siendo amplias en alcance respecto a las actividades permitidas y repiten el requerimiento federal que los fondos para el MEP sólo complementan los programas existentes. Respecto a las actividades del programa, la ley estatal establece una estructura regional para el MEP y exige que el superintendente estatal de instrucción pública, es decir el jefe del Departamento de Educación, apruebe el plan de servicios para cada una de las regiones con financiamiento MEP. Bajo los requisitos federales, se permiten las actividades si concuerdan con el plan estatal para tratar las necesidades de los estudiantes migrantes.[2] En septiembre del 2010, el Departamento de Educación completó su plan para todo el estado; el plan cubre cinco años desde el 2009 hasta el 2014. El gobierno federal lo exige. El plan estatal contiene las metas del programa y actividades o estrategias sugeridas para satisfacer las necesidades identificadas de los estudiantes migrantes. Sin embargo, ninguna de las actividades o estrategias sugeridas del plan es un requisito para las regiones, y las regiones pueden decidir aproximarse a las metas estatales por medio de actividades que no se encuentran en el plan estatal.

El manual de instrucciones fiscales del Departamento de Educación para el MEP no aborda el tema de clases de música o danza y no aclara lo que son costos razonables para alimentos.

En 2007, el Departamento de Educación publicó un instructivo fiscal para guiar a las regiones en el uso de los fondos del programa para emigrantes; este instructivo refleja en gran parte la extensa orientación federal respecto a los costos permitidos. Además, el instructivo enumera específicamente ciertos gastos no permitidos, incluyendo elementos tales como los salarios de los empleados que no están directamente relacionados con el programa para emigrantes, cuotas de la asociación de profesionales y costos en exceso de otros acuerdos de concesión. El instructivo proporciona orientación de que ciertos tipos de gastos, tales como conferencias y viajes, deben de ser necesarios y estar relacionados con las necesidades identificadas de los estudiantes emigrantes. Aunque el instructivo proporciona cierta dirección adicional sobre los gastos permitidos y no permitidos, no trata ciertos tipos de gastos, tales como aquellos para las clases de música o danza. Tampoco incluye

[2] Este plan es específico para el MEP y las necesidades de los estudiantes migrantes. Este plan estatal para estudiantes migrantes es distinto del plan de educación para todo el estado.

orientación sobre cómo el Departamento de Educación determinará si ciertos costos por alimentos son razonables. Tratamos estos ejemplos posteriormente en este capítulo.

Bajo tales criterios generales, aumenta la importancia de determinar si los gastos son necesarios y razonables. Aunque algunos gastos pueden violar claramente los lineamientos federales y estatales descritos anteriormente, otros se pueden vincular directamente a las necesidades de los estudiantes migrantes pero cuestionarse si son necesarios o razonables. Esta área gris puede y ha creado desacuerdos entre el Departamento de Educación y las regiones. Un área de desacuerdo ha sido determinar si las regiones pueden comprar vehículos con fondos del MEP. La sección de costos permitidos del manual de instrucciones del Departamento de Educación no trata tales gastos. Sin embargo, a pesar de haber aprobado estos costos en el pasado, el Departamento de Educación expresó recientemente que estas compras de vehículos son una causa de inquietud.

En una de las regiones que visitamos— la Oficina de Educación del Condado de San Joaquín — encontramos que el Departamento de Educación había aprobado la compra de un vehículo en 2010 y posteriormente, durante la evaluación de cumplimiento del 2012, consideró ese mismo gasto como no permitido. En marzo del 2010, el administrador del MEP aprobó el uso de fondos de San Joaquín para comprar un vehículo para transportar a los padres y llevar a cabo actividades de participación de estudiantes. Dos años después, en su notificación formal de resultados el personal de la división de auditorías del Departamento de Educación determinó inicialmente que la compra del vehículo no estaba permitida porque la región "no obtuvo la aprobación de la agencia federal otorgante". Después de que el Departamento de Educación determinó que había aprobado el gasto (puesto que la aprobación de la agencia federal no era necesaria), el Departamento de Educación cambió sus discusiones subsiguientes con la región para enfocarse en determinar si San Joaquín podía demostrar que el vehículo se utilizaba solamente para apoyar el MEP. Aunque San Joaquín proporcionó registros de millaje para el vehículo, la división de auditorías del Departamento de Educación afirmó que los registros "no proporcionaban suficiente detalle para garantizar que el viaje fuera solamente para el beneficio de los niños migrantes o del MEP". El director ajunto del Departamento de Educación de la división de auditorías declaró que los registros no indicaban un destino específico para el vehículo, un propósito para su uso e información de identificación para vincular los registros con el vehículo comprado. El Departamento de Educación requirió que San Joaquín reembolsara más de $35,000 para solucionar el problema, y San Joaquín indicó que esta suma se había reembolsado de su fondo general.

En una de las regiones que visitamos— San Joaquín— encontramos que el Departamento de Educación aprobó la compra de un vehículo en 2010 y posteriormente, durante la revisión de cumplimiento del 2012, consideró ese mismo gasto como no permitido.

Cuando revisamos los mismos registros de millaje, encontramos que proporcionaban garantía razonable que el vehículo en cuestión se había utilizado solamente para el beneficio del MEP. Específicamente, no encontramos ninguna instancia en los registros donde alguien que no fuera personal del MEP utilizara el vehículo. También observamos que los registros proporcionaban la ciudad o el pueblo hacia donde el vehículo se había conducido, enumerando el modelo del vehículo (junto con fotos del vehículo) y se describía el propósito de cada viaje con un código numérico. Además, no encontramos ninguna evidencia de que el Departamento de Educación informara a San Joaquín acerca de las inquietudes específicas que tenía sobre los registros de millaje. Tampoco le ofreció a la región una oportunidad para demostrar lo que significaban los códigos numéricos en los registros. En nuestra opinión, pareciera que las normas excesivamente estrictas del Departamento de Educación para estos registros específicos de millaje fueron creadas como resultado de la decisión de desautorizar el vehículo, que inicialmente se basó en la interpretación equivocada que la región debía obtener la aprobación de la agencia federal.

Otra región que visitamos, el Distrito Escolar de la Ciudad de Bakersfield, propuso a inicios del 2012 comprar un vehículo para transportar a los estudiantes y padres a los eventos de educación migrante y el Departamento de Educación negó esta solicitud. Los documentos que la región envió al Departamento de Educación muestran que la región afirmó que no tenía ningún otro vehículo disponible para transportar a los estudiantes y padres y que había redactado procedimientos para el uso del nuevo vehículo. El personal del programa del Departamento de Educación aprobó inicialmente la compra del vehículo en marzo de 2012. Sin embargo, el superintendente adjunto del Departamento de Educación del MEP rechazó la solicitud de esta compra en agosto del 2012, citando una próxima evaluación de las compras regionales como el motivo de su rechazo. Creemos que esta razón, como la que se relaciona con la desautorización de la compra del vehículo de San Joaquín, es insuficiente y estos ejemplos destacan uno de los motivos de tensión entre el Departamento de Educación y ciertas regiones. Sin proporcionar más orientación específica y una explicación de lo que se consideran gastos razonables y necesarios, el Departamento de Educación probablemente continuará perpetuando esta discordia.

Sin proporcionar más orientación específica y una explicación de lo que se consideran gastos necesarios y razonables, el Departamento de Educación probablemente seguirá perpetuando la discordia con ciertas regiones.

Las prácticas de supervisión del MEP por el Departamento de Educación tienen cierto valor pero son insuficientes para fiscalizar las actividades de las regiones

En años recientes, la supervisión de los gastos regionales del Departamento de Educación no se ha extendido más allá del proceso de solicitud regional anual de fondos y una evaluación

del programa federal que ocurre en una base rotativa en sitios escolares que administran programas financiados con fondos federales. Aunque el Departamento de Educación ha hecho mejoras recientes, su evaluación anual de solicitudes de fondos dependió de unos pocos empleados que trabajan con capacitación y orientación deficiente. Esta situación probablemente contribuyó a algunas de las deficiencias que encontramos en las solicitudes aprobadas. La evaluación de las solicitudes por el Departamento de Educación ahora incluye revisores adicionales y orientación mejorada. Sin embargo, la oficina del MEP no influye directamente en la frecuencia con que ocurren las evaluaciones federales del programa en las regiones del MEP y puede transcurrir mucho tiempo entre cada evaluación. Aunque las regiones deben presentar informes trimestrales de gastos al Departamento de Educación, el propósito principal de estos informes no es supervisar los costos permitidos sino dar seguimiento cuando los futuros pagos del subsidio se deben hacer a las regiones. De esta manera, los informes trimestrales no proporcionan una lista detallada de gastos. Estos esfuerzos de supervisión dejan abierta la posibilidad de un vacío en la comprensión del Departamento de Educación sobre la forma en que se gastan los fondos a nivel regional.

El proceso de evaluación de las solicitudes regionales por el Departamento de Educación no ha sido riguroso

Aunque se trata de un componente potencialmente eficaz de un proceso de supervisión, la evaluación de la solicitud realizada por el Departamento de Educación no siempre ha sido rigurosa y, en sí misma, sería insuficiente para garantizar que las regiones realmente dan seguimiento a sus planes aprobados. Como se describe en la Introducción, el Departamento de Educación revisa las solicitudes regionales cada año para determinar si financiará los servicios que una región propone. Uno de los miembros del personal del MEP con mayor antigüedad en el Departamento de Educación declaró que antes de la evaluación de la solicitud para el año fiscal 2012–13, las solicitudes regionales fueron evaluadas por dos miembros del personal como dos partes separadas. Según esta persona, el analista fiscal asignado a la región evaluó el presupuesto regional propuesto mientras que la persona del programa asignada a la región evaluó el texto relacionado con los servicios propuestos y la dotación del personal regional. Esta última persona declaró que una vez completada la evaluación de la solicitud, la persona encargada del programa para la región enviaba a la región los comentarios sobre las enmiendas necesarias para la aprobación de la solicitud. Una vez hechas las enmiendas por la región, la persona encargada del programa notificaba al administrador del MEP del Departamento de Educación que la solicitud ya estaba lista para su aprobación.

La ex directora del Departamento de Educación para el MEP dijo que la evaluación de la solicitud por parte del administrador era superficial.

Como la evaluación de la solicitud regional es un componente tan clave de la supervisión del Departamento de Educación de las regiones, esperábamos que el Departamento de Educación hubiese capacitado a su personal sobre la forma de evaluar la solicitud y que hubiese proporcionado orientación para asistir al personal durante la evaluación. Sin embargo, un miembro del personal del MEP informó que el Departamento de Educación no proporcionaba ninguna capacitación a su personal sobre la evaluación de las solicitudes regionales. Esta persona declaró que la oficina del MEP esperaba que el personal del programa asignado a las regiones estuviese integrado por expertos que estuvieran calificados para tomar decisiones acerca de las solicitudes. Aunque el personal desarrolló una rúbrica que utilizaban para evaluar la integridad de las solicitudes regionales, esta rúbrica no proporcionaba lineamientos para evaluar la calidad de los programas y servicios descritos en la solicitud regional. Por el contrario, la rúbrica incluía un espacio en blanco para que el personal registrara sus observaciones o comentarios.

El personal del MEP informó que sin una orientación formal escrita, tuvieron conversaciones informales sobre la forma en que pensaban evaluar las solicitudes regionales y determinar si cumplían con los criterios. Sin embargo, no existía ningún proceso para garantizar la uniformidad y objetividad de las evaluaciones. Además, el personal comentó que las pautas para ciertos gastos propuestos no existían. Según varios miembros del personal, a veces resultaba difícil determinar si ciertos gastos propuestos eran razonables porque el Departamento de Educación todavía no había proporcionado orientación clara sobre lo que era razonable y necesario.

Según varios miembros del personal, a veces resultaba difícil determinar si ciertos gastos propuestos eran razonables porque el Departamento de Educación todavía no había proporcionado orientación clara sobre lo que era es razonable y necesario.

La falta de capacitación y orientación del Departamento de Educación puede haber contribuido a las evaluaciones discrepantes o equivocadas de la solicitud regional por su personal. Revisamos ocho de las 23 solicitudes regionales para el subsidio del año 2011–12 y encontramos ejemplos donde la solicitud regional parecía proporcionar información inadecuada. En un caso, encontramos que la región propuso un programa con información sobre estudios universitarios y actividades al aire libre, pero proporcionó pocos detalles sobre qué exactamente contenía el programa. La descripción del programa no indicaba específicamente el contenido académico de estos programas. Indicaba que los programas "girarían alrededor de las habilidades académicas, sociales y motivacionales que se enseñan a los estudiantes". El miembro del MEP que revisó esta solicitud regional nos dijo que no sabía a qué

programa al aire libre se refería la región en la solicitud. En otro caso, encontramos que la región propuso ofrecer un servicio de tutor de pre-kindergarten, pero dejó en blanco el área de la solicitud que pregunta cómo medirá la región el éxito del programa de tutorías. Por último, encontramos una solicitud regional que repetía los mismos análisis de datos y los objetivos medibles estatales y locales para todos los servicios mencionados en toda la solicitud. Utilizar el mismo resultado medible para todos los servicios no permite que el MEP evalúe la eficacia de los servicios individuales que ofrece, inclusive servicios que están vinculados de manera menos evidente al logro académico, como por ejemplo programas de artes teatrales o clases de concientización cultural.

El Departamento de Educación hizo cambios en su proceso de evaluación de la solicitud regional en el verano del 2012. Múltiples evaluadores ahora leen y comentan la calidad de una sola solicitud regional. El Departamento de Educación también ha hecho esfuerzos por mejorar la orientación que proporciona al personal que evalúa la solicitud regional. La oficina del MEP revisó la rúbrica de la solicitud para el año del subsidio 2012–13 y ahora incluye mejores lineamientos e instrucciones para las personas que evalúan las solicitudes regionales y determinan si los datos provistos satisfacen los criterios. Este nuevo proceso, junto con la práctica de tener varios revisores evaluando las solicitudes regionales, demuestra que el Departamento de Educación ha hecho esfuerzos por mejorar la uniformidad del proceso de evaluación de las solicitudes regionales.

El Departamento de Educación ha hecho esfuerzos por mejorar la uniformidad del proceso de evaluación de las solicitudes regionales.

Aunque las solicitudes regionales son potencialmente una herramienta eficaz que el Departamento de Educación puede utilizar para garantizar que las actividades propuestas concuerden con los requisitos y las metas del programa, por sí sola la solicitud no puede informar al Departamento de Educación sobre las actividades o los gastos reales. El Departamento de Educación también requiere que las regiones envíen informes trimestrales de gastos, pero éstos no proporcionan un desglose detallado de los gastos. Por el contrario, el informe trimestral de gastos es un resumen de gastos agrupados por códigos presupuestarios. Este informe permite al Departamento de Educación dar seguimiento al monto de los fondos gastados en cada categoría del presupuesto, pero no de la naturaleza real de los gastos. En su testimonio ante el poder legislativo, el superintendente adjunto encargado de la oficina del MEP declaró que el Departamento de Educación no ha exigido que las regiones informen específicamente sobre la forma en que han gastado los fondos del MEP. Al testificar acerca de las regiones, el superintendente adjunto declaró: "Realmente nunca desglosamos esto hasta identificar exactamente lo que se está gastando en las regiones y para qué fin". Sin un informe de gastos más detallado, el Departamento de Educación no puede determinar con precisión

cómo las regiones están utilizando los fondos para migrantes y tendrá poca confianza de que los fondos se están utilizando debidamente.

Monitoreo del programa federal

El Departamento de Educación de California coordina el monitoreo de las agencias educativas locales para constatar su cumplimiento con los requisitos legales federales y estatales por medio del proceso de monitoreo del programa federal.

Durante una evaluación de monitoreo, un equipo de personas de varias ramas y divisiones del Departamento de Educación evalúa el cumplimiento de la agencia educativa local con diversos programas federales. Cada miembro del equipo evalúa el cumplimiento de la agencia con los requisitos de un programa federal específico.

Al concluir la evaluación, el equipo monitor del Departamento de Educación notifica a la agencia local sobre las áreas de incumplimiento y describe las medidas que la agencia local debe tomar para subsanar el incumplimiento.

Fuentes: Protocolos del Departamento de Educación para el monitoreo del programa federal y sitio web.

Aunque participa en las evaluaciones continuas de las agencias educativas locales, la oficina del MEP del Departamento de Educación no controla los sitios ni la frecuencia de estas evaluaciones

La oficina del MEP del Departamento de Educación participa en el monitoreo del cumplimiento continuo de todos los programas federales descritos en el cuadro de texto. Sin embargo, la oficina del MEP no controla cuáles son las agencias educativas locales que recibirán visita cada año y existe la posibilidad que transcurra mucho tiempo antes que las oficinas regionales del MEP reciban evaluaciones. Según los protocolos para el monitoreo del programa federal del Departamento de Educación, la oficina monitora del programa federal del Departamento de Educación tiene la responsabilidad de identificar cuáles agencias educativas locales recibirán las evaluaciones, y programa dichas evaluaciones con las agencias. El sitio web del Departamento de Educación indica que la oficina monitora del programa federal selecciona agencias para una evaluación después de tomar en cuenta factores tales como la envergadura del programa, los resultados previos de cumplimiento y los logros académicos de los estudiantes que han informado las agencias locales. Además, cada año la oficina monitora del programa federal elige ciertas agencias al azar para una evaluación.

Cuando participan en una evaluación del programa federal en una agencia educativa local, el personal del MEP actúa de conformidad con un instrumento estructurado del programa que indica las áreas que se evaluarán para determinar si el programa cumple con las leyes y reglamentos federales y estatales. El instrumento del programa cubre varios temas, algunos de los cuales se relacionan con el uso de fondos para migrantes, la participación de los padres y la identificación y el reclutamiento de estudiantes. El instrumento del programa detalla la documentación requerida y sugerida que los evaluadores usan para establecer sus resultados.

Sin embargo, la oficina del MEP no visita un gran número de sitios del programa en determinado año. No todas las agencias educativas locales seleccionadas para un monitoreo federal tienen programas

para migrantes. Además, para aquellas agencias que sí tienen programas para educación migrante, la oficina del MEP determina que ciertos sitios no tienen un número importante de estudiantes migrantes y por lo tanto decide que no visitará esos sitios. Durante los años fiscales 2009–10 al 2011–12, el Departamento de Educación completó evaluaciones en nueve de las 23 regiones del programa para migrantes.[3] Además de estas nueve visitas, el Departamento de Educación completó visitas en 45 distritos escolares ubicados dentro de las jurisdicciones de las oficinas regionales no visitadas, lo que significa que el Departamento de Educación completó un total de 54 evaluaciones en sitios del MEP durante este período de tres años. No obstante, estas visitas adicionales se hicieron a distritos escolares individuales, no a oficinas regionales y por consiguiente, no proporcionan un examen detallado del programa regional.

La oficina del MEP del Departamento de Educación carece de suficiente supervisión sobre las actividades fiscales de las regiones que monitorea.

Debido a la naturaleza del nivel-de resumen de su informe trimestral de gastos y a la falta de control que tiene sobre qué tan frecuente las oficinas regionales reciben una revisión del programa federal, la oficina del programa para emigrantes del Departamento de Educación tiene una brecha en su supervisión de la actividad fiscal de las regiones que controla. Implementar una revisión detallada de gastos de las regiones que no han tenido una visita reciente de supervisión del programa federal podría ayudar al Departamento de Educación a cerrar esa brecha. Según el personal del programa para emigrantes, anteriormente, el Departamento de Educación realizó una revisión detallada de los libros mayores de la oficina regional, pero esa práctica se detuvo después de una congelación de viajes en 2008. Sin embargo, el formulario actual de gastos trimestrales proporciona al Departamento de Educación una oportunidad de pedir a las regiones registros de gastos más detallados. Esta revisión de los registros de gastos de una región permitiría a la oficina del programa para emigrantes obtener la seguridad de que las regiones que no han recibido recientemente una visita de supervisión del programa federal están gastando los fondos de manera adecuada.

Solo Algunos Gastos Regionales Parecen Ser Cuestionables

La mayoría de los gastos que examinamos en las ocho regiones del MEP que visitamos parecieron permitidos.[4] La Tabla 3 muestra los resultados de nuestra evaluación de 40 gastos elegidos al azar en cada una de las ocho regiones seleccionadas.

[3] La oficina del MEP del Departamento de Educación visitó cuatro de las 14 oficinas regionales y cinco de los nueve distritos con financiamiento directo.

[4] En el Apéndice A detallamos la selección de las ocho regiones del programa.

De los 320 gastos que revisamos (valorados en $12.6 millones), encontramos sólo seis costos que cuestionamos, por un total de aproximadamente $14,800.[5]

Para dos de los seis costos que cuestionamos, los gastos no se vinculaban directamente con niños migrantes o sus necesidades identificadas. Los otros cuatro costos que cuestionamos estaban relacionados con lo que consideramos que son tarifas inaceptables pagadas por alimentos en las conferencias para padres. Específicamente, la Oficina de Educación del Condado de Butte aprobó un gasto de casi $3,000 en fondos del MEP para comprar calculadoras y guardapolvos para el laboratorio de ciencias para todos los estudiantes en una escuela, no sólo para los estudiantes migrantes. El director regional de Butte indicó que la región había aprobado el gasto por error y como resultado desde entonces ha fortalecido su proceso de evaluación. El Distrito Escolar Unificado de Escuelas Secundarias de Delano pagó más de $2,000 para transportar a estudiantes migrantes a un centro de recreo que tiene paredes para alpinismo, juegos de láser y otras actividades de diversión no relacionadas directamente con las necesidades de los niños migrantes. El director regional declaró que, aunque no había sido el director regional en ese momento, entendía que el viaje había proporcionado a los estudiantes una oportunidad para participar en actividades físicas. Declaró que el viaje había sido planeado sólo después de que la región se había dado cuenta que había gastado menos de lo anticipado originalmente en otros servicios para migrantes. Sin embargo, estas actividades no se vinculan con el MEP y no se incluyeron en la solicitud regional de Delano según lo exigía el manual de instrucciones fiscales del MEP.

Por último, encontramos lo que consideramos son costos excesivos de alimentos relacionados con dos conferencias de padres migrantes, una en Bakersfield y la otra en una conferencia estatal anual de padres patrocinada por el Departamento de Educación. En septiembre del 2010, Bakersfield pagó casi $33 por persona para proporcionar desayuno y almuerzo a 100 padres migrantes. Este costo pareció alto; pero no encontramos pautas en el manual de instrucciones fiscales del MEP que establecieran una tarifa razonable para alimentos en una reunión para padres. De hecho, cuando se preguntó, el personal del MEP del Departamento de Educación expresó que esa falta de orientación respecto a los costos de alimentos era un problema. Los tres miembros del personal del MEP con mayor antigüedad en el cargo y con responsabilidad de asesorar a las regiones, acordaron que habitualmente deben decidir si los costos de alimentos son razonables. Estos miembros del personal

[5] En este reporte, ***los costos cuestionados*** son gastos que el Departamento de Educación de EE. UU. podía identificar como no permitidos. Si esto es así, esta agencia federal determinaría si el reembolso de estos costos es necesario.

declararon que el Departamento de Educación no ha desarrollado pautas claras para orientar al personal del MEP o a las regiones sobre este asunto. Observaron que los costos de alimentos que se podrían cuestionar suelen no ser cuestionados. En su opinión, una orientación clara los asistiría para ayudar a las regiones a dedicar los fondos del MEP a servicios para niños migrantes.

Tabla 3
Resultados de las evaluaciones de gastos en ocho regiones del MEP

	GASTOS EVALUADOS		COSTOS CUESTIONADOS	
	NÚMERO	VALOR EN DÓLARES	NÚMERO	VALOR EN DÓLARES*
Distrito escolar de la Ciudad de Bakersfield	40	$815,213	2	$3,786
Oficina de Educación del Condado de Butte	40	1,101,056	1	2,859
Distrito Escolar Unificado de Escuelas Secundarias de Delano	40	1,743,593	1	2,190
Oficina de Educación del Condado de Fresno	40	2,067,257	-	-
Oficina de Educación del Condado de Los Ángeles	40	1,719,133	-	-
Oficina de Educación del Condado de Monterey	40	3,423,292	-	-
Distrito Escolar Unificado de Pájaro Valley	40	291,116	1	2,720
Oficina de Educación del Condado de San Joaquín	40	1,478,285	1	3,196
Totales	**320**	**$12,638,945**	**6**	**$14,751**

Fuentes: Evaluación de la Auditora Estatal de California de los gastos seleccionados en ocho regiones del MEP.

* Esta tabla incluye sólo los costos cuestionados, relacionados con nuestra muestra aleatoria de gastos. Como se observó posteriormente en este capítulo, cuestionamos otros gastos que identificamos durante nuestro trabajo de campo.

Cuando le preguntamos a la directora del programa para migrantes si los alimentos son un costo permitido para el programa, dijo que la determinación correcta proviene de la orientación federal no reglamentaria que declara "que están permitidos los gastos razonables para refrescos o alimentos, particularmente cuando las reuniones de padres se extienden durante las horas de las comidas". Sin embargo, ella reconoció que los gastos de alimentos son un área donde el Departamento de Educación podría proporcionar instrucciones más claras sobre lo que se considera razonable y necesario. Indicó que éste es un tema que piensa incluir en una actualización del manual de instrucciones fiscales del MEP.

Para determinar si las tarifas pagadas en la conferencia de padres de Bakersfield fueron razonables, hicimos una comparación con los viáticos diarios para alimentos que se aplican a los empleados federales. Los viáticos diarios actuales para el costo combinado del desayuno y almuerzo establecidos por la Administración Federal de Servicios Generales llegan a un total de $20 por persona. En base a los viáticos federales de $33 por persona, encontramos cuestionables más de $1,500 de este gasto por parte de Bakersfield.[6] El director regional de Bakersfield defendió este gasto declarando que este lugar, un restaurante en el último piso del edificio más alto en Bakersfield, fue seleccionado debido a su "valor de dominio cultural". La directora regional explicó que les permitió a los padres migrantes ver de primera mano los beneficios de la movilidad social. La directora regional agregó, "No hubo otro momento para que estas familias pudieran disfrutar de. . . este tipo de lugar, si no hubiese sido por esta conferencia". A pesar de esta perspectiva, creemos que los niños migrantes recibirían una mejor atención si la región gastara sus fondos en servicios de apoyo a la educación, y no en desayunos y almuerzos costosos para conferencias de padres.

Creemos que los niños migrantes recibirían una mejor atención si la región gastara sus fondos en servicios de apoyo a la educación, y no en desayunos y almuerzos costosos para conferencias de padres.

Otros costos de alimentos que encontramos cuestionables se vinculaban directamente con la conferencia anual de padres del Departamento de Educación, donde pareciera que el Departamento de Educación en sí ha establecido un tono de gasto excesivo. La ley estatal exige que el Departamento de Educación patrocine una conferencia anual cada primavera para su Concilio Estatal Asesor de Padres (SPAC). El Departamento de Educación cumple con este requisito al convocar una gran conferencia que reúne a aproximadamente 1,000 padres migrantes y personal del programa en un hotel de Los Ángeles. Aunque la conferencia proporciona cierta capacitación y oportunidades para que los líderes del programa establezcan una relación con los padres migrantes, los costos de alimentos para la conferencia parecen ser inaceptables. Según el acuerdo del Departamento de Educación con el hotel, los participantes de la conferencia pagaron la tarifa del gobierno estatal por las habitaciones de hotel ($110 más impuesto), no pagaron nada por el espacio de la reunión, pero pagaron $100 por día por persona por los alimentos. Por comparación, el viático diario federal es de $66 por día para los alimentos. Los gastos relacionados con alimentos en esta conferencia en las tres regiones que revisamos, San Joaquín, Distrito Escolar Unificado de Pajaro Valley y Bakersfield, llegaron a un total de casi $8,160 en costos cuestionados. El analista fiscal para el MEP que se asignó a la conferencia declaró que los costos por los alimentos no eran altos si consideramos que el hotel proporcionó las comidas y que incluso algunas eran de tres platos. Sin embargo, el ejemplo del Departamento de Educación de altos costos por los alimentos, junto

[6] El monto que cuestionamos incluye una parte prorrateada del cargo por servicio del 20 por ciento que la región pagó por estas comida.

con la falta de orientación sobre lo que es razonable, establece un ejemplo perturbador para las regiones que toman decisiones sobre costos de alimentos. Estimamos que el monto total de los costos cuestionados relacionados con alimentos para esta conferencia durante los últimos tres años es de aproximadamente $200,000.[7]

Estimamos que el monto total de los costos cuestionados relacionados con los alimentos para la conferencia del SPAC durante los últimos tres años es de aproximadamente $200,000.

Durante una evaluación de una solicitud regional, encontramos un gasto adicional en una región que no fue parte de nuestra selección de 40 gastos, pero que también era un costo cuestionable según los requisitos del MEP. Delano proporcionó instalaciones, cuidados infantiles y alimentos durante una serie de tres clases sobre finanzas personales ofrecidas a padres migrantes. El manual de instrucciones fiscales del MEP indica que estas clases no son un costo permitido. Aunque Delano no pagó por el instructor de la clase, sí pagó $1,800 por los servicios complementarios que facilitaron la capacitación. El director regional de Delano manifestó que las clases no fueron capacitaciones personales de finanzas sino capacitaciones de alfabetización familiar en las que los padres recibieron información sobre cómo ser ingeniosos al comprar alimentos en el supermercado y en restaurantes, cómo establecer metas familiares y cómo usar recursos de la comunidad tales como estampillas de alimentos, para así ayudar con los costos familiares. En base a la descripción que dio de los temas tratados, así como nuestro propio examen del plan de estudios y materiales utilizados, denominado "*Cómo hacer que cada dólar cuente*", que cubrió temas que incluyen cómo ahorrar dinero en comida y cómo tomar decisiones económicas, creemos que estas clases fueron capacitaciones personales de finanzas y por lo tanto cuestionamos los costos relacionados.

También encontramos que algunos gastos que vimos no se alineaban claramente con las metas establecidas por el MEP, aunque la falta de criterios claros no nos permitió cuestionar estos costos. Por ejemplo, Bakersfield le pagó a un profesor de música aproximadamente $250 en un mes para dar clases de música después de la escuela y durante los fines de semana, y un distrito en la región de la Oficina de Educación del Condado de Fresno le pagó a un profesor de música más de $500 en un mes para dar clases de guitarra después de la escuela. El plan estatal del MEP no incluye educación musical como una necesidad identificada de los estudiantes migrantes. Sin embargo, el director del MEP del Departamento de Educación indicó que no existe una política ni lineamientos establecidos que se vincule con clases de música.

[7] Este estimado se basa en los conteos del asistente proporcionados por el Departamento de Educación. No verificamos independientemente la asistencia en la conferencia. El estimado incluye los $8,160 en costos cuestionados identificados en nuestra selección de gastos regionales.

La directora del programa del MEP también reconoció que el personal en la oficina del MEP del Departamento de Educación, que tiene la responsabilidad de orientar a las regiones, tiene opiniones diferentes al determinar si se permiten gastos tales como clases de música. Declaró que esta situación ha frustrado algunas regiones. La directora del programa del MEP del Departamento de Educación dijo que para resolver esta falta de uniformidad, el Departamento de Educación piensa actualizar el manual de instrucciones fiscales para más tardar en marzo de 2013, para que claramente explique las pautas que se aplican a clases de música y otros asuntos, inclusive libros, materiales, viajes y costos administrativos.

Aunque la mayoría de regiones que visitamos tienen controles fiscales adecuados, una ex directora regional utilizó su cargo para otorgarse contratos a sí misma y a su cónyuge

Examinamos los controles internos de las ocho regiones que visitamos y encontramos que eran adecuadas y que generalmente se cumplían. En cada región que visitamos, la administración ha elaborado un proceso de aprobación adecuado para los gastos de educación migrante. Este proceso generalmente involucra al personal del MEP que prepara las solicitudes de compra, directores del programa del MEP que aprueban las solicitudes, y este personal también revisa las evaluaciones y aprobaciones emitidas por el personal administrativo de las respectivas regiones.

Examinamos 320 gastos y encontramos solo cuatro casos en los que los gastos no contaban con las aprobaciones necesarias.

Examinamos 320 gastos y encontramos sólo cuatro casos en que los gastos no contaban con las aprobaciones necesarias. Estos cuatro gastos no parecieron ser cuestionables por otros motivos. En general, esta estructura parece adecuada para garantizar que los fondos del MEP se gasten debidamente.

En cada región que visitamos, observamos que el director regional era la persona clave en el proceso de aprobación de los fondos del MEP, e incluimos una evaluación de las actividades de esta persona en nuestro examen de los controles de la región. En San Joaquín, las entrevistas con la administración revelaron que la ex directora regional había dejado vacante su puesto repentinamente en diciembre del 2011. Dada la naturaleza de este puesto en el proceso de control, pedimos revisar el archivo del personal de la ex directora regional para que pudiéramos determinar la razón de su salida.

Encontramos que la región había celebrado un acuerdo de separación laboral con la ex directora regional en diciembre del 2011 debido a un conflicto de intereses que involucraba el uso de los fondos del MEP. En particular, la ex directora regional parece haber destinado aproximadamente $144,000 en gastos por servicio

de comidas y limpieza a proveedores que eran de su propiedad o propiedad del que en este entonces era su esposo.[8] En el acuerdo de separación, San Joaquín acordó lo siguiente:

- Continuar con el pago de un salario mensual de $10,000 a la ex directora regional hasta fines de marzo del 2012 y continuar con su cobertura médica hasta fines de junio del 2012.[9]

- Proporcionar dos cartas de recomendación, una del director de recursos humanos y otra de un superintendente adjunto.[10]

- No oponerse a ninguna reclamación de desempleo cursada por la ex directora regional.[11]

San Joaquín no notificó al Departamento de Educación sobre este posible conflicto de intereses hasta diciembre del 2012, y no intentó presentar una demanda contra la ex directora regional ni trató de recuperar los fondos de la ex directora regional ni de las compañías involucradas. Después de descubrir los conflictos de intereses en diciembre del 2011, San Joaquín canceló los contratos pertinentes y, según lo exigían los reglamentos estatales, notificó a la Comisión de Constatación de Credenciales de Maestros (Commission on Teacher Credentialing) que la ex directora regional, una administradora con credenciales, había renunciado voluntariamente a su cargo conforme a un acuerdo de separación. En la carta dirigida a la comisión, San Joaquín calculó que se había pagado $121,000 a estos contratistas. Aun así, continuó pagando—con los fondos del MEP—las facturas que presentaron los contratistas por servicios prestados antes de las cancelaciones de los contratos. Calculamos que la región pagó casi $139,000 por servicios de limpieza y $5,000 por servicios de comidas. En diciembre del 2012, la comisión tomó medidas contra la ex directora regional, suspendiendo su credencial por 30 días.

El superintendente adjunto que supervisaba el MEP de San Joaquín explicó que ellos no habían iniciado un proceso judicial ni habían pedido un reembolso porque no creían que la ex directora regional estuviese intentando estafar al programa. Según dijo textualmente, la persona "simplemente tuvo pésimo criterio". La administración y los asesores legales de San Joaquín tomaron en cuenta la poca probabilidad de recuperar los fondos y determinaron que el costo de medidas

[8] San Joaquín indicó que una razón por la que no había descubierto antes este conflicto era porque la ex directora regional y su cónyuge en ese entonces no tenían el mismo apellido.

[9] A inicios de enero del 2012, San Joaquín utilizó su fondo general, no los fondos para el MEP, para satisfacer este acuerdo.

[10] La carta de recomendación del director de recursos humanos indicó las fechas y descripciones de los puestos que desempeñaba la ex directora regional. El superintendente adjunto declaró que él a la larga no proporcionó una carta de recomendación para esta persona porque la directora retiró su solicitud.

[11] No intentamos determinar si la ex directora regional había presentado una reclamación de desempleo.

adicionales no valía la pena. Sí consideraron que lo correcto era dar término inmediato al cargo de la ex directora regional en San Joaquín conforme a un acuerdo de separación que ella estaba dispuesta a firmar. El superintendente adjunto también indicó que en junio de 2012 San Joaquín pagó una última factura por $1,350 por servicios de comidas que ocurrieron en diciembre del 2011, debido a que el MEP había recibido los alimentos y que el precio para ellos era justo.

Examinamos los costos de los servicios de limpieza y de comidas y estamos de acuerdo que los costos por comida relacionados con los servicios de comida son razonables, aunque todavía cuestionamos el pago de la factura por comida después de que se descubrió el conflicto de intereses. Aunque ésta no es información que San Joaquín habría tenido en el momento que tomó sus decisiones respecto a esta empleada, encontramos que el costo por servicios de limpieza fue mucho más de lo que San Joaquín paga actualmente desde que reemplazó al contratista anterior. Según los anteriores contratos por servicios de limpieza, es decir los contratos aprobados para la compañía perteneciente al que era en esos momentos su esposo, San Joaquín pagó casi $4,600 por limpieza dos días por semana durante los meses con más trabajo y aproximadamente $2,600 por limpieza un día por semana durante los meses con menos trabajo. La temporada alta son los meses en que ciertos sitios se utilizan frecuentemente para educación migrante. Los meses de temporada alta son entre nueve y diez por año, dependiendo de la ubicación. Según el nuevo contrato de servicios de limpieza, que comenzó en enero del 2012 y proporciona esencialmente el mismo servicio en las mismas ubicaciones, el MEP paga aproximadamente$1,000 durante la temporada alta y $600 en la temporada baja. Incluso sin un conflicto de intereses, estos resultados ponen en duda si los costos relacionados con el contrato anterior por servicios de limpieza fueron razonables.

La evidencia que encontramos nos llevó a la conclusión que la ex directora regional puede haber violado dos leyes que son clave en asuntos de conflicto de intereses en California.

Por último, encontramos evidencia que la ex directora regional de manera regular autorizó aumentos de tarifa para este contratista de servicios, analizó y rechazó por lo menos una propuesta de otro contratista y reemplazó por lo menos un contrato de limpieza anterior por un contrato más costoso con la compañía perteneciente en ese entonces a su esposo.[12] La evidencia que encontramos nos llevó a la conclusión que la ex directora regional puede haber violado el Código de Gobierno de California, Sección 1090 y la Ley de Reforma Política de 1974, dos leyes que son clave en asuntos de conflicto de intereses en California. En consecuencia, reenviamos nuestras inquietudes al fiscal de distrito en el Condado

[12] Los contratos de limpieza no parecen haber sido otorgados mediante un proceso de licitación competitivo. Por el contrario debido al bajo costo en dólares de cada contrato individual, un análisis informal—realizado de hecho por la ex directora regional—fue la base para las concesiones.

de San Joaquín y la Comisión de Prácticas Políticas Justas y pusimos a su disposición las copias de la evidencia que habíamos reunido. Como los reglamentos federales exigen que las agencias que gastan fondos federales cumplan con sus propias leyes estatales de contratación (incluyendo el Código de Gobierno de California, Sección 1090), cuestionamos el gasto de $144,000 en estos servicios de limpieza y comidas descritos anteriormente. San Joaquín acordó tomar las siguientes acciones necesarias:

- Evaluar sus políticas y procedimientos de compra.
- Revisar su código de conflicto de intereses, que no había sido actualizado ni aprobado formalmente por su junta de supervisores desde 1976
- Proporcionar capacitación a todos sus administradores sobre el tema de conflicto de intereses.[13]

La prisa del Departamento de Educación en medir y controlar los costos administrativos del MEP provocó importantes errores de implementación

Cuando el Departamento de Educación calculó los costos administrativos regionales con el fin presentarlos al gobierno federal en agosto del 2011, lo hizo con datos erróneos y por lo tanto presentó un informe a la OME que contenía datos poco fiables sobre costos administrativos. En respuesta a una solicitud federal del 2010, el Departamento de Educación hizo cálculos aproximados del porcentaje de fondos en cada región del MEP que se había gastado en costos administrativos y no en costos por servicios directos. Estos cálculos indicaron que algunas regiones habían utilizado un gran porcentaje de los fondos para fines administrativos. Según se muestra en la Tabla A del Apéndice A, los cálculos del Departamento de Educación muestran que durante un período de dos años, algunas regiones gastaron un promedio de casi 40 por ciento de sus fondos anuales para el MEP en gastos administrativos. Los cálculos del Departamento de Educación suscitaron inquietudes federales y la OME le impuso al Departamento de Educación la tarea de elaborar un plan para resolver los altos índices de costos administrativos que habían demostrado los cálculos.

[13] La ex directora regional no recibió ninguna capacitación formal sobre el tema de conflicto de intereses, ni presentó ninguna declaración sobre conflicto de intereses. Las políticas de adquisición de la región no especifican los tipos y montos en dólares de los contratos que requieren una licitación competitiva u otras formas de comparación de precios.

Para calcular los costos administrativos regionales que envió a la OME en agosto de 2011, el Departamento de Educación solicitó a las regiones información histórica de los gastos. Específicamente, en enero del 2011, el Departamento de Educación pidió que las regiones proporcionaran datos sobre gastos relacionados con los años fiscales 2008 a 2009 y 2009 a 2010. El Departamento de Educación luego clasificó estos gastos en dos categorías principales: *costos por servicios directos* y *costos administrativos*. El ex administrador del programa MEP y el personal del Departamento de Educación crearon estas categorías en el 2011, y determinaron que ciertos códigos contables indicarían gastos relacionados con administración y otros códigos contables indicarían gastos relacionados con servicios directos.

Sin embargo, cuando las regiones originalmente asignaron códigos contables a gastos del MEP durante los años fiscales 2008 a 2009 y 2009 a 2010, no sabían que estos códigos después se utilizarían para determinar si los gastos eran administrativos o para servicios directos. La ley estatal requiere que las regiones cumplan con el Manual de Contabilidad Escolar de California al registrar su información financiera. Sin embargo, el manual de contabilidad no se enfoca específicamente en la educación migrante y no contiene orientación sobre la forma de clasificar gastos en caso que sea necesario hacer un cálculo del costo administrativo. Además, los códigos específicos que el Departamento de Educación utilizó para desglosar los costos administrativos y de servicio directo no se explican con detalle en el manual de instrucciones fiscales del MEP.

A menos que las regiones reciban instrucciones específicas por anticipado de los cálculos de costos administrativos, es recomendable considerar todos los costos cargados a un código particular a nivel estatal como exclusivamente administrativos o exclusivamente relacionados con el servicio.

Sin instrucciones claras, las regiones cargaron gastos similares a códigos diferentes. Por ejemplo, observamos diferencias entre regiones con respecto a códigos contables usados para gastos relacionados con el personal secretarial y reembolsos a distritos escolares locales. En dos regiones, encontramos que los salarios de secretarias y dependientes que trabajaban en el edificio de la oficina del condado se cargaron a un código llamado "Otros servicios para estudiantes", que el Departamento de Educación considera como un gasto por servicios directos, mientras que otras regiones cargaron puestos similares a códigos para servicios de apoyo, que el Departamento de Educación considera como un gasto administrativo. Dadas las múltiples selecciones hechas a nivel regional en cuanto a códigos contables, no es recomendable considerar todos los costos cargados a un código particular a nivel estatal como exclusivamente administrativos o exclusivamente relacionados con servicios, a menos que las regiones hubieran recibido instrucciones detalladas, antes de los cálculos, sobre los códigos que correspondía utilizar.

En nuestro examen de 320 gastos, que incluyó 40 gastos de cada una de las ocho regiones que visitamos, según las pautas del manual de contabilidad, encontramos que en 47 gastos se utilizó el código incorrecto. Sin embargo, sólo 28 de estos errores tendrían eventualmente un efecto en el cálculo realizado por el Departamento de Educación de los costos administrativos del MEP. Diez de estos errores correspondían a Butte y la mayoría de éstos resultaron del uso por la región del código contable tipificado "Otros servicios para estudiantes". El manual de contabilidad del Departamento de Educación y las clasificaciones de gastos indican que este código se debe utilizar para servicios directos, pero Butte lo utilizó para cargar salarios de puestos de trabajo que involucraban poca o ninguna interacción directa con los estudiantes migrantes. Según la directora regional de Butte, Butte está corrigiendo sus errores de codificación para la mayoría de sus puestos de trabajo. No obstante, debido a que los coordinadores del programa se basan en los distritos escolares y trabajan con el personal del distrito y de educación migrante, ella cree que sus salarios están codificados correctamente. Sin embargo, debido a que la descripción de funciones de los coordinadores del programa de Butte no indica que ellos trabajan directamente con estudiantes migrantes, concluimos que Butte debería clasificar sus salarios con un código administrativo. La Figura 1 en la página 30 ilustra el efecto que tendría la codificación incorrecta de Butte de estos salarios sobre el cálculo del costo administrativo del Departamento de Educación. Específicamente, cierta parte de los salarios que figuran como parte del porcentaje para servicios directos de Butte se debería haber incluido realmente en el porcentaje correspondiente al costo administrativo de Butte.

Inclusive sin ningún error en la codificación de gastos de las regiones, la metodología del Departamento de Educación para calcular los costos administrativos regionales puede ocasionar resultados incorrectos. Encontramos 11 gastos que las regiones codificaron adecuadamente pero, bajo el sistema de clasificación aplicado retroactivamente por el Departamento de Educación, su clasificación se hubiera interpretado erróneamente como un servicio administrativo o directo. Por ejemplo, la metodología del Departamento de Educación considera todos los gastos con el código contable "*Supervisión y administración educativa*" como costos administrativos. A primera vista, la clasificación del Departamento de Educación de este código contable como un gasto administrativo parece razonable. Sin embargo, según la descripción del manual de contabilidad del Departamento de Educación, Pájaro Valley incluyó dentro de este código el salario de dos especialistas en participación comunitaria de migrantes, ellos desempeñaron servicios directos para los estudiantes migrantes. Aunque Pajaro Valley pudo haber incluido estos gastos en un código diferente—uno que hubiese hecho que

Incluso sin ningún error en la codificación de gastos de las regiones, la metodología del Departamento de Educación para calcular los costos administrativos regionales puede ocasionar resultados incorrectos.

los cálculos del costo administrativo del Departamento de Educación fuesen correctos—no habría sabido esto al momento que clasificó estos gastos.

Dos de los 11 gastos que se clasificaron incorrectamente no tuvieron nada que ver con la ambigüedad sobre la forma en que ciertos gastos del MEP se clasificaban. Los errores fueron ocasionados por el Departamento de Educación, el cual clasificó incorrectamente un código contable en particular—"Otros recursos educativos"—como un gasto administrativo en lugar de un servicio directo. Por ejemplo, un distrito dentro de la Oficina de Educación del Condado de Los Angeles utilizó este código para materiales de aprendizaje de los estudiantes, el cual es un servicio directo para los estudiantes migrantes. Sin embargo, la clasificación del Departamento de Educación de este código hubiera resultado en que estos gastos fueran incluidos en el porcentaje del costo administrativo de Los Angeles. La Figura 1 en la página siguiente ilustra los cálculos del costo del Departamento de Educación para Los Angeles y otras regiones que visitamos, junto con los gastos de nuestro examen que hubiesen afectado los porcentajes del Departamento de Educación.

Debido a las discrepancias en la codificación de gastos entre las diferentes regiones y los errores en la codificación dentro de las regiones individuales, los datos que el Departamento de Educación utilizó para examinar los costos administrativos en todas las regiones no eran confiables para ese propósito. Como las regiones codifican gastos similares de manera diferente, es un error considerar que todos los costos cargados a un solo código están uniformemente vinculados con servicios de administración o servicios directos. Además, cuando las regiones no cumplen con las pautas indicadas en el manual de contabilidad, su presentación de resúmenes de gastos es menos confiable.

Figura 1
Gastos del MEP que habrían distorsionado los cálculos del Departamento de Educación de California de los costos administrativos

Oficina de Educación del Condado de Butte
• Salarios pagados a secretarias, coordinadores del programa, directores asociados regionales y un especialista del proyecto
• Costos de la red para computadoras
80%
20%
Gastos
Servicios directos*
Administrativos
Mal clasificados
Distrito de Escuela Secundaria del Sindicato de Delano
• Salario para el director regional de educación para migrantes
80%
20%
Costos del examen médico de un estudiante migrante
Oficina de Educación del Condado de Fresno
• Costos de suministros para la oficina regional
• Capacitación de liderazgo para el personal administrativo regional
80%
20%
Salario de un capacitador de padres
Costos de los contratos que proporcionan tutoría para estudiantes
Oficina de Educación del Condado de Los Angeles
62%
38%
Costos de transporte para estudiantes
Costos de materiales para el salón de clases
Rembolso del millaje para una excursión escolar
Oficina de Educación del Condado de Monterey
68%
32%
Estipendio para el maestro que participa en el programa de intercambio binacional de maestros
Salarios para profesores del programa migrante, un asesor del programa y un intercesor que aboga por los intereses de los estudiantes migrantes
Distrito Escolar Unificado de Pajaro Valley
65%
35%
Salarios para un maestro del programa migrante y para especialistas de alcance comunitario que trabajan con jóvenes que han abandonado la escuela o nunca han asistido a la escuela en los Estados Unidos
Comidas para una conferencia de liderazgo para estudiantes migrantes
Oficina de Educación del Condado de San Joaquin
• Salario de un administrador del programa
• Costos por hosting los sistemas de datos a nivel gerencial y estudiantil de la región
• Pagos por el alquiler de una oficina regional
63%
37%
Costos de un programa estudiantil de verano para estadounidenses
Costos de materiales para el aprendizaje estudiantil

Fuentes: Evaluación de la Auditora Estatal de California de una selección de gastos en ocho regiones del MEP y clasificación de gastos administrativos por el Departamento de Educación de California.

Nota: Los porcentajes que aparecen en los gráficos circulares son el promedio de los cálculos de costos del Departamento de Educación de los años fiscales 2008–09 y 2009–10. Los gastos de ejemplo mostrados en esta figura provienen de una selección aleatoria de 40 gastos en cada región del MEP para los años fiscales 2009–10, 2010–11 y 2011–12. El Departamento de Educación completó sus cálculos de costos en el verano de 2011 y los ejemplos anteriores todavía serían pertinentes.

* Estos porcentajes de servicios directos incluyen costos relacionados con la identificación y el reclutamiento.

Durante su testimonio ante un subcomité presupuestario de la Asamblea en mayo del 2012, la superintendente adjunta de la oficina del MEP admitió que el Departamento de Educación no estaba seguro de la exactitud de los cálculos de costos administrativos. Al hablar acerca de la necesidad de realizar investigaciones más detalladas, ella declaró que "No estamos seguros si los altos porcentajes de costos administrativos son reales o si es un problema de contabilidad o si las regiones los están escribiendo incorrectamente o si nosotros no estamos dando suficiente ayuda técnica para definir correctamente lo que es realmente un servicio directo o un servicio administrativo". Los cálculos del costo administrativo realizados por el Departamento de Educación se plantearon como tema en otra audiencia legislativa que se llevó a cabo en mayo del 2012. En una carta de solicitud del presupuesto de abril del 2012, el Departamento de Educación caracterizó sus propios cálculos como determinaciones de la OME, declarando que "la OME encontró regiones con costos administrativos excesivos que no sólo excedieron las normas para costos administrativos en California sino que disminuyeron los fondos disponibles para servicios directos para estudiantes migrantes".

Meta del Departamento de Educación de California con respecto a costos administrativos del MEP

"La relación 85/15 es la meta fijada para las regiones según las pautas del Superintendente Estatal de Instrucción Pública. Esta es una meta recomendada. Rogamos notar que las solicitudes se evaluarán con el fin de garantizar que la relación entre servicios y administración sea necesaria y razonable dado el contexto del área de servicio".

Fuente: Solicitud regional del Departamento de Educación de California del 2012–13.

Este tipo de retórica, junto con el cálculo en sí de los costos administrativos, ha provocado tensiones entre el Departamento de Educación y algunas de las regiones. En un correo electrónico de enero del 2011 enviado a los directores regionales, la ex administradora del MEP reconoció que la definición de servicios de administración y servicios directos había sido tema de gran debate. Desde entonces, un director regional nos dijo que existe una diferencia de opinión entre lo que se considera como una actividad administrativa y un servicio directo. Otro director regional con quien hablamos, expresó preocupación porque el Departamento de Educación había declarado ante el gobierno federal y el poder legislativo acerca de los costos administrativos en su región, que él sentía se habían calculado mal. Además las regiones han cuestionado los intentos del Departamento de Educación para imponer una meta administrativa del 15 por ciento sobre los fondos del MEP, según se describe en la solicitud regional y en el cuadro de texto, haciéndose notar que dicha meta se aplica a otros programas federales pero que el Código de Educación específicamente exime al MEP de la obligación de mantener sus costos por debajo de ese umbral.

En su solicitud regional del 2012–13, algunos de los costos que el Departamento de Educación consideró como administrativos fueron los siguientes:

- Salarios para administradores de programa y directores asociados del MEP.
- Salarios para asistentes ejecutivos, secretarios ejecutivos y asistentes administrativos.
- Salarios para contadores, encargados del ingreso de datos y ayudantes de oficina.
- Salarios para personal encargado de identificar y reclutar estudiantes.
- Costos indirectos del condado o distrito.[14]

El Departamento de Educación también proporcionó a las regiones una orientación poco uniforme sobre costos indirectos. En mayo del 2012, el Departamento de Educación creó un documento de preguntas y respuestas incluidas con la solicitud anual de 2012–2013 que indica que los costos indirectos no son parte del 15 por ciento que se desea como meta para costos administrativos. Sin embargo, el Departamento de Educación incluyó específicamente los costos indirectos en un listado de costos administrativos en su solicitud regional del 2012-2013. El personal fiscal en una región declaró que esta inclusión del costo indirecto le hacía imposible a la región mantener sus costos administrativos por debajo del 15 por ciento. Desde julio del 2009 hasta junio del 2012, las ocho regiones que evaluamos tuvieron índices de costos indirectos de entre 3 y 11 por ciento.

Además, algunos directores regionales declararon que la identificación y el reclutamiento de estudiantes migrantes, la cual es una actividad requerida, no se debió contar como parte de la meta para el costo administrativo. Un director regional explicó que la identificación y el reclutamiento son actividades que otros programas federales con un límite administrativo del 15 por ciento no tienen que realizar. Otro director regional declaró que no tenía sentido incluir a los reclutadores dentro de la meta del costo administrativo porque con frecuencia son los primeros en ofrecer servicios a los estudiantes migrantes. El director del MEP declaró

[14] *Costos indirectos* son aquellos costos generales de administración que se aplican a todos los miembros de la agencia. Estos costos constan de gastos para actividades administrativas necesarias para el funcionamiento general de la región, tal como contabilidad, presupuesto, preparación de nómina, administración de personal, compras y procesamiento centralizado de datos.

que, después de recibir las solicitudes del 2011-2013 de las regiones, el Departamento de Educación decidió que la identificación y el reclutamiento no contarían como parte de la meta de 15 por ciento para el costo administrativo ciento. Acordamos que éste es el enfoque correcto.

Debido a sus cálculos del costo administrativo regional, al Departamento de Educación se le han aplicado condiciones adicionales respecto de los subsidios federales para el MEP, y actualmente no tiene un plan para responder a esas condiciones.

Debido a sus cálculos del costo administrativo regional, al Departamento de Educación se le han aplicado condiciones adicionales respecto de los subsidios federales para el MEP, y actualmente no tiene un plan para responder a esas condiciones. La OME le pidió al Departamento de Educación que presentara un plan para proporcionar un informe completo y preciso sobre los costos administrativos de los sub-beneficiarios del MEP (regiones) a más tardar en diciembre del 2011. En su actualización periódica de octubre del 2012 a la OME, el Departamento de Educación declaró que se le pediría a las regiones que certificaran que todos los costos regionales cumplían con los lineamientos federales y estatales. Sin embargo, no es una nueva práctica pedirle a las regiones que certifiquen que cumplen con los requisitos federales y estatales. El Departamento de Educación pide a cada región que firme esa misma garantía cada año como condición para recibir fondos del MEP. Además, pedirle a las regiones que cumplan con los lineamientos aplicables no resultará en un informe completo y preciso sobre los costos administrativos regionales. La OME respondió recientemente al Departamento de Educación, declarando que la propuesta que los directores regionales firmen las certificaciones no satisface su solicitud e indicó que el Departamento de Educación debe presentar un plan para proporcionar un cálculo exacto de los costos administrativos para el 15 de marzo del 2013. Mientras considera este plan, el Departamento de Educación debe asegurarse que resuelve temas tales como la codificación dispareja de gastos similares y la falta de orientación a las regiones acerca de la codificación de los gastos del MEP.

El Departamento de Educación no ha resuelto plenamente las inquietudes del gobierno federal acerca de las determinaciones de elegibilidad del MEP de California

El número de niños que califican para el MEP es un indicador esencial porque es el principal impulsor de la asignación de fondos. Tanto la entidad federal como la estatal toman en cuenta el número de niños que califican para determinar los fondos que recibe un destinatario o subdestinatario. Sin embargo, el número informado de niños calificados en California no siempre ha reflejado el número real de niños calificados.

En 2006, una evaluación federal de una muestra aleatoria de niños en el MEP encontró un alto porcentaje que de hecho no calificaban: *el índice de discrepancia*. La agencia de evaluación federal recomendó más capacitación y un mejor control de calidad a nivel regional. Para dar seguimiento a esta evaluación, el Departamento de Educación recomendó a sus regiones realizar entrevistas de una muestra de padres migrantes, conocidas como segundas entrevistas, en el año fiscal 2009–10 para volver a evaluar si sus hijos calificaban para recibir servicios del MEP. Aunque el Departamento de Educación indicó que había tomado medidas correctivas después de la evaluación federal del 2006, como por ejemplo actualizar su manual para identificar y reclutar a estudiantes, su informe de nuevas entrevistas en 2009–10 identificó índices de discrepancia regional que la OME todavía considera altos. Como resultado, la OME combinó las determinaciones del 2006 con problemas surgidos de evaluaciones federales más recientes completadas en el 2011 y le impuso una condición al Departamento de Educación con respecto al otorgamiento del subsidio de 2012. En julio del 2012, el Departamento de Educación presentó un plan a la OME para identificar los índices de discrepancias El Departamento de Educación pidió que un contratista volviera a entrevistar a los padres migrantes para examinar una muestra del índice de elegibilidad. Después de una demora, la entrevista del contratista se envió en diciembre del 2012. Este informe prospectivo de nuevas entrevistas del 2011–12 mostró un índice de discrepancia estatal general del 8 por ciento, la cual es una leve disminución con respecto al índice de discrepancia del 9.1 por ciento del 2009–10. La OME no ha comentado todavía sobre este informe; sin embargo, declaró anteriormente que mientras el índice de discrepancia a nivel estatal sea superior a cero, exigirá al Departamento de Educación tomar medidas correctivas. El Apéndice B de este reporte muestra la respuesta más actualizada del Departamento de Educación para éste y otros resultados federales.

En 2006, una evaluación federal de una muestra aleatoria de niños en el MEP encontró un alto porcentaje que de hecho no calificaban. Aunque el Departamento de Educación indicó que había tomado medidas correctivas, su informe del 2009–10 identificó índices de discrepancia regional que la OME todavía considera altos.

Recomendaciones

Para minimizar la posibilidad de desacuerdo respecto a los costos permitidos del MEP, el Departamento de Educación debe definir mejor los criterios que le permitan definir cuáles costos del programa están permitidos, e incluir esos criterios en el manual de instrucciones fiscales del MEP que proporciona a las regiones del programa.

Para demostrar que está dispuesto a evaluar los gastos regionales equitativamente, el Departamento de Educación debe permitir a San Joaquín rembolsar su fondo general por la suma correspondiente a la compra del vehículo que el Departamento de Educación desautorizó incorrectamente.

Para mejorar su comprensión de los gastos regionales, el Departamento de Educación debe aumentar el detalle requerido en sus informes trimestrales de gastos. El detalle debe permitir al Departamento de Educación seleccionar los gastos para evaluación.

Para las regiones que no han sido sometidas recientemente a una evaluación federal, el Departamento de Educación debe utilizar los informes de gastos detallados para seleccionar una muestra de los gastos, solicitar documentación de apoyo de las regiones y luego examinar los gastos para determinar si cumplen con los correspondientes criterios federales y estatales.

Como parte de las evaluaciones basadas en los informes trimestrales, el Departamento de Educación debe verificar que las regiones estén utilizando códigos contables apropiados para clasificar sus gastos.

Como parte de las evaluaciones basadas en los informes trimestrales, el Departamento de Educación debe verificar que las regiones estén utilizando códigos contables apropiados para clasificar sus gastos.

Para evitar futuros conflictos de interés, San Joaquín debe completar la evaluación y enmiendas a sus políticas y procedimientos de compras, actualizar su código de conflicto de intereses y asegurarse que todos sus gerentes reciban capacitación sobre el tema de conflicto de intereses.

El Departamento de Educación debe dar seguimiento a San Joaquín para asegurarse que éste acepta las medidas que recomendamos.

Para resolver los problemas con la metodología usada para calcular costos administrativos, el Departamento de Educación debe hacer lo siguiente:

- Examinar el uso actual de los códigos contables de las regiones para identificar áreas donde las regiones difieren en su contabilización de costos similares del MEP.

- Proporcionar a las regiones instrucciones más específicas sobre la forma de cobrar estos gastos.

- Revisar la lista de códigos contables que considera administrativos teniendo en cuenta la revisión de sus códigos regionales.

Una vez que haya resuelto los problemas fundamentales con la contabilidad regional; y se hayan proporcionado instrucciones a las regiones sobre los gastos que se considerarán como administrativos,

y obtenido datos correctos sobre gastos, el Departamento de Educación debe actualizar el objetivo fijado para costos administrativos para asegurarse que esta meta sea razonable, dados los requisitos del MEP.

Para tratar anteriores determinaciones federales que aún no se han resuelto, el Departamento de Educación debe responder según se recomienda en el Apéndice B de este reporte.

Esta página en blanco se incluye exclusivamente para propósitos de reproducción.

Capítulo 2

EL PROGRAMA DE EDUCACIÓN MIGRANTE DE CALIFORNIA SUFRE LOS EFECTOS DE ROTACIÓN DE PERSONAL Y DATOS LIMITADOS ACERCA DEL DESEMPEÑO

Resumen del capítulo

A medida que intenta mejorar su Programa de Educación Migrante (MEP), el Departamento de Educación de California enfrenta retos importantes en su dotación de personal y evaluación del MEP. Junto con enfrentar una serie de averiguaciones federales, el Departamento de Educación ha perdido varios empleados de la oficina del MEP, puesto que la rotación de personal ha sido bastante alta. Durante este período, la relación entre el personal en la oficina del MEP y los directores regionales del programa deterioró y esa relación ahora enfrenta retos importantes. El Departamento de Educación además no ha completado una evaluación actualizada de la eficacia del MEP en todo el estado y enfrenta importantes desafíos para hacerlo. Hoy los datos recopilados sobre estudiantes migrantes y sus logros no son suficientes para realizar una evaluación eficaz del programa. Estas limitaciones afectan la capacidad del Departamento de Educación para evaluar sus contratos de servicio en todo el estado y la estructura general del MEP. Por último, aunque el Departamento de Educación ha tomado medidas positivas en cuanto a su participación en las órdenes del día y en el informe anual de su Concilio Asesor Estatal de Padres (SPAC), su supervisión de los miembros del Concilio no es adecuada para garantizar un cumplimiento continuo.

La frecuente rotación de gerentes y empleados produce una fuga de experiencia y conocimientos especializados de la oficina del MEP del Departamento de Educación

El Departamento de Educación ha sufrido una disminución de personal en la oficina del MEP, lo cual significa que menos personas hacen frente a las inquietudes manifestadas acerca del programa. Específicamente, durante los últimos cuatro años, el número de empleados en la oficina del MEP bajó de los 13 que tenía en enero de 2008 a los 10 que tenía en noviembre del 2012.[15] Además, parte del personal asignado para proporcionar asistencia técnica

[15] En enero de 2008, la oficina del MEP tenía 13 puestos para administradores y empleados de tiempo completo, todos los cuales estaban ocupados. En noviembre de 2012, la oficina del MEP tenía 11 puestos de tiempo completo, 10 de los cuales estaban ocupados. Así, dos puestos se eliminaron durante este período.

a las regiones que han estado con el MEP por muy poco tiempo. Aunque ambos analistas fiscales del MEP han trabajado con la oficina por al menos cuatro años, solo dos de los cuatro empleados actuales del programa estaban en el MEP hace dos años. Como explica la Introducción, los empleados del MEP actúan de enlace diario entre el Departamento de Educación y las regiones y tienen la responsabilidad de ayudar con la orientación de las regiones. Por consiguiente, la pérdida de puestos, junto la presencia de personal nuevo y de menos experiencia en puestos clave, probablemente contribuye a la fuga de los conocimientos fundamentales que emplea el MPE para guiar sus programas regionales.

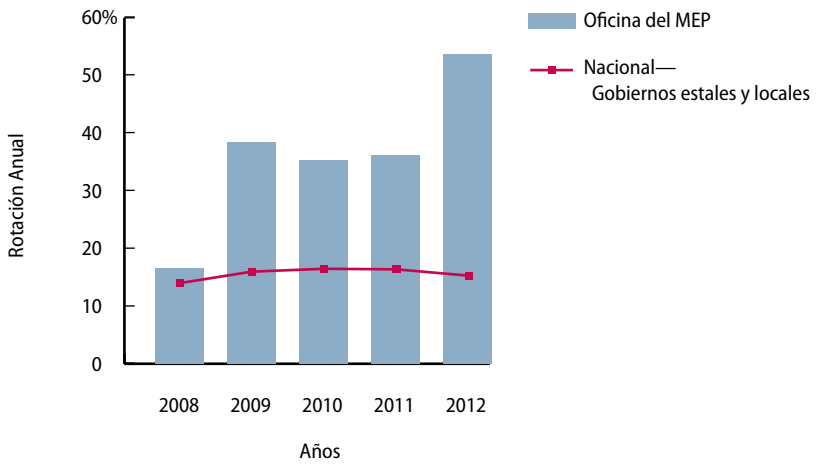
Además de perder puestos, el Departamento de Educación ha tenido un elevado índice de rotación del personal en la oficina del MEP. Esta rotación coincide con muchos problemas urgentes vinculados con el Programa de Educación Migrante, inclusive la necesidad de la oficina del MEP de responder obligatoriamente al gran número de preguntas que surgieron de las evaluaciones federales. Como destinatario de fondos federales, el Departamento de Educación tiene la obligación de llevar a cabo procedimientos que resguarden el cumplimiento de las leyes y reglamentos de aplicación (controles internos). Nuestras normas exigen que examinemos los controles internos del Departamento de Educación, inclusive una evaluación del entorno de control. Un factor positivo en un entorno de control es la falta de una rotación anual de personal clave. La Figura 2 muestra la rotación anual que la oficina del MEP ha experimentado desde el 2008. La rotación promedio en los últimos cuatro años ha sido más del 30 por ciento, con un aumento de rotación en 2012 de más del 50 por ciento. En comparación, el promedio nacional que la Oficina de Estadística Laboral informa para la rotación de empleados de gobiernos locales y estatales durante el mismo período fue de aproximadamente 15 por ciento.

Durante los últimos tres años, cuatro personas diferentes han sido administradores del MEP, inclusive la actual administradora quien entró al cargo en 2013. Como dato adicional, este puesto estuvo vacante durante ocho de esos 36 meses. Al mismo tiempo que ha tenido estas dificultades con la dotación de personal, el Departamento de Educación recibió una pesada carga de trabajo vinculada con la respuesta que debía dar a varias averiguaciones federales. En parte en respuesta a estas averiguaciones, el Departamento de Educación también ha estado tratando de cambiar diferentes aspectos clave del MEP, tales como el proceso de evaluación de la solicitud regional, la forma de medir y administrar los costos administrativos, la supervisión del Concilio Estatal Asesor de Padres y las políticas relacionadas con la compra de equipo. La directora del MEP informó que la rotación del personal había aumentado el volumen de trabajo para el personal restante, que ha tenido que asumir responsabilidades nuevas. Es probable que la

necesidad de hacer cambios tan importantes al programa sin contar con líderes y personal de experiencia haya ocasionado algunas de las dificultades actuales del MEP y el Departamento de Educación.

Figura 2

Rotación del personal en la oficina del Programa de Educación Migrante del Departamento de Educación de California desde 2008 a 2012



Fuentes: Análisis de la Auditora Estatal de California de los organigramas de la oficina del MEP desde 2008 al 2012 e índices de rotación de empleados del gobierno local y estatal publicados por la Oficina de Estadísticas Laborales.

Durante este período de rotación elevada, el Departamento de Educación ha tenido que depender de nuevos empleados para completar tareas claves, lo cual ha provocado ineficiencias y tiempo perdido para las regiones y para el personal en la oficina del MEP. Por ejemplo, se eligió a una empleada del programa, durante su primer mes de trabajo en el MEP, para que dirigiera el nuevo diseño completo de la solicitud regional del programa para el año escolar 2012–13. Muchos de los cambios que el Departamento de Educación hizo a la solicitud exigieron que las regiones completaran mucho trabajo adicional para recopilar datos que el Departamento de Educación antes no había pedido a las regiones. Sin embargo, después de recibir comentarios de las regiones, la directora del MEP del Departamento de Educación estuvo de acuerdo que la solicitud enmendada no ayudaba, y que de hecho sólo complicaba más el proceso. Manifestó que ni el proceso de solicitud anterior ni el proceso enmendado eran lo suficientemente sencillos como para ofrecer una evaluación clara de las necesidades regionales vinculadas con las decisiones del programa. La pérdida de conocimientos institucionales dentro de la oficina del MEP probablemente no permitió que el Departamento de Educación se percatara de los problemas de la solicitud regional enmendada antes de que ésta se distribuyera a las regiones.

Durante este período de rotación elevada, el Departamento de Educación ha tenido que depender de nuevos empleados para completar tareas clave, lo cual ha provocado ineficiencias y tiempo perdido para las regiones y para la oficina del MEP.

Es probable que las relaciones tensas entre las regiones y el MEP impidan la colaboración del Departamento de Educación con el liderazgo regional

En vista del elevado índice de rotación del Departamento de Educación y la falta de personal con antigüedad en el cargo, el Programa de Educación Migrante podría beneficiarse de los conocimientos y experiencia de los directores regionales. Sin embargo, la oficina del MEP del Departamento de Educación y algunos directores regionales tienen un historial de comunicaciones esporádicas y, en ciertos casos, malas relaciones. Los directores regionales se reúnen periódicamente como consejo y el Departamento de Educación algunas veces está presente en esas reuniones. No obstante, una carta de julio del 2011 del consejo dirigida al ex administrador del MEP declaró que el consejo de directores regionales estaba preocupado por la comunicación entre el Departamento de Educación y los directores regionales. El ex presidente del consejo de directores regionales declaró que bajo la dirección del ex administrador del MEP, él había tenido que luchar para recibir comentarios o ayuda del Departamento de Educación. La directora actual del MEP del Departamento de Educación declaró que ella considera que la mayoría de los directores regionales piensan en el futuro pero que algunos siguen insistiendo en problemas del pasado con el Departamento de Educación y se resisten a cambios en el programa.

El cálculo por el Departamento de Educación de los costos administrativos regionales es un ejemplo de una causa de las relaciones tensas entre los directores regionales y el Departamento de Educación. Como lo indica el Capítulo 1, en respuesta a una solicitud federal, el Departamento de Educación intentó calcular el porcentaje del costo administrativo de cada región. El personal del MEP que ayudó a calcular los costos administrativos reconoció que cada región da seguimiento a los gastos de educación para estudiantes migrantes de manera distinta porque el Departamento de Educación no ha proporcionado orientación sobre una codificación uniforme. Dado que anteriormente no los orientaron, la percepción de controles de codificación es diferente en todas las regiones, y el impacto posible de las determinaciones federales sobre el programa migrante en general, el Departamento de Educación tuvo una oportunidad ideal para pedir comentarios de partes interesadas y conocedoras tales como los directores regionales. Sin embargo, según los directores regionales así como el personal de MEP del Departamento de Educación, el Departamento no pidió comentarios de los directores regionales al elaborar su metodología para determinar los costos administrativos. Por lo tanto, el personal del MEP calculó los costos de manera independiente, y los resultados acrecentaron las inquietudes ya manifestadas por la OME.

Según los directores regionales así como el personal de MEP del Departamento de Educación, el Departamento no pidió comentarios de los directores regionales al elaborar su metodología para determinar los costos administrativos.

Este escrutinio de costos administrativos afectó a los directores regionales y creó frustraciones con el proceso del Departamento de Educación. Los cálculos de costos administrativos hechos por el Departamento de Educación no sólo resultaron en la aplicación de una condición adicional con respecto al subsidio federal, sino que el informe llevó a la OME a señalar ciertas regiones con costos administrativos aparentemente altos. El consejo de directores regionales, en respuesta a la evaluación de la OME del MEP de junio del 2011, preparó un informe para ofrecer correcciones y sugerencias relacionadas con los montos por costos administrativos y otras inquietudes. El informe de los directores regionales indica que el consejo apoya completamente un análisis de costos administrativos, pero critica la metodología de cálculo del Departamento de Educación así como la aplicación de un límite de 15 por ciento sobre los costos administrativos que no se aplica al MEP. Aún más, los directores regionales destacan la importancia de trabajar junto con el Departamento de Educación en el futuro para tratar con precisión las inquietudes federales. El informe también indicó que con tiempo y estudio adicionales, las regiones podrían ayudar al MEP a proporcionar los datos adecuados para tratar los resultados federales relacionados con los costos administrativos.

A pesar de los beneficios mutuos que la cooperación podría ofrecer, la posibilidad de colaboración futura entre los directores regionales y el Departamento de Educación parece haber disminuido por la aparente falta de confianza y las tensiones entre ellos. Algunos directores regionales hicieron declaraciones que sugieren cierta falta de confianza con del Departamento de Educación y el personal en la oficina del MEP. Por ejemplo, dos directores regionales afirmaron que el personal del MEP del Departamento de Educación carecía de conocimientos sobre la educación migrante y experiencia con el MEP, y nos dijeron que la relación con el Departamento de Educación se había deteriorado como resultado de los cambios en los líderes del Departamento de Educación. Otros dos directores regionales nos mencionaron que habían recibido comunicaciones contradictorias y poco claras de la oficina del MEP. La nueva directora del MEP del Departamento de Educación declaró que recientemente se había enfocado en comunicaciones claras y sin contradicciones con los directores regionales. Por otra parte, también reconoció que ciertas conversaciones con algunos directores regionales todavía son poco fructíferas. Mientras que los cambios recientes en el liderazgo de la oficina del MEP podrían promover mejoras, el Departamento de Educación debe continuar sus esfuerzos por mejorar la crisis en las relaciones con ciertos directores regionales, puesto que de otra manera sería difícil una colaboración eficaz persistente.

El Departamento de Educación debe continuar sus esfuerzos por mejorar la crisis en las relaciones con ciertos directores regionales, puesto que de otra manera sería difícil una colaboración eficaz y persistente.

El Departamento de Educación no ha evaluado la eficacia del MEP y los datos de desempeño disponibles son limitados

El Departamento de Educación todavía no ha completado una evaluación de la eficacia del MEP. Sin dicha evaluación, el Departamento de Educación no puede saber si los servicios ofrecidos a nivel estatal están logrando los resultados pretendidos en su plan de educación para estudiantes migrantes. Por otra parte, los datos limitados de desempeño del MEP impiden que el Departamento de Educación complete una evaluación a fondo. Los datos que el Departamento de Educación recopila para el MEP no permiten al Departamento de Educación ver cuáles servicios específicos reciben los estudiantes migrantes. Los datos tampoco permiten que el programa identifique fácilmente los impactos de esos servicios. Debido a la ausencia de herramientas adecuadas de seguimiento proporcionadas por el Departamento de Educación, algunas regiones han desarrollado sus propias bases de datos para estudiantes para analizar mejor sus servicios para estudiantes migrantes y los resultados que logran después de la prestación del servicio. Además de recopilar sólo datos limitados de desempeño, el Departamento de Educación todavía no ha tratado completamente las inquietudes federales sobre los datos que apoyan los recuentos de estudiantes migrantes que informa al gobierno federal.

El Departamento de Educación no ha evaluado el MEP según se le exige, y la información limitada acerca de los servicios para estudiantes limitará sus esfuerzos

A pesar del requisito federal que exige evaluar el MEP, el Departamento de Educación no ha producido una evaluación de la eficacia del programa. Por lo tanto, al Departamento de Educación le es difícil saber si el programa está logrando los resultados deseados. El reglamento federal requiere que el Departamento de Educación determine la eficacia del MEP por medio de una evaluación escrita que mide la implementación y los resultados logrados por el programa (evaluación a nivel estatal). Específicamente, se requiere que el Departamento de Educación mida los adelantos del MEP con respecto a las metas descritas en su plan de educación para estudiantes migrantes a nivel estatal. Según la directora del MEP, el Departamento de Educación contrató a un consultor para preparar la evaluación a nivel estatal. El empleado del MEP encargado de este contrato declaró que la fecha anticipada para completar la evaluación se había postergado, de junio de 2012 hasta marzo o abril de 2013, debido a obstáculos imprevistos en la recopilación de datos confiables.

Aunque el Departamento de Educación actualmente tiene acceso a ciertos datos sobre educación migrante, el alcance y detalles no son suficientes para aportar la información necesaria para la evaluación a nivel estatal que se está preparando actualmente para

cumplir con las pautas federales. Conforme a las pautas de la OME, se lleva a cabo una evaluación de los resultados del programa para determinar el mérito del MEP. La orientación explica que dicha evaluación puede determinar si un servicio específico educativo o de apoyo está logrando los resultados deseados. La evaluación también puede comparar los resultados de varias intervenciones para ver cuál es la más eficaz. Sin embargo, según el contratista que supervisa la MSIN, la información en las bases de datos para migrantes del estado no contiene suficientes detalles como para aportar información abundante sobre el MEP a nivel regional o estatal.

Las copias en versión preliminar de la evaluación a nivel estatal respaldan esta afirmación. De acuerdo con la versión preliminar de la evaluación a nivel estatal, el contratista encontró que podía evaluar sólo nueve de los 18 resultados medibles del plan estatal de educación migrante. Por ejemplo, no había suficientes datos a nivel estatal para evaluar el número de niños migrantes que asisten a un centro de educación preescolar o el número de estudiantes migrantes que completan los cursos exigidos para entrar a la universidad estatal. Además, el contratista declaró que para ocho de los nueve resultados medibles, tuvo que basarse en medidas alternativas y no en aquellas descritas en el plan estatal. Por ejemplo, debido a datos limitados, en lugar de presentar un informe sobre el porcentaje de estudiantes migrantes que cumplen con los requisitos locales de cursos y que están en camino para graduarse de la escuela secundaria, el contratista evaluó el número de estudiantes migrantes que se graduaron a tiempo, basado en los registros de matriculación. Sin embargo, como lo observó el contratista, los estudiantes migrantes contados como no graduados a tiempo no se limitan a aquellos sin créditos suficientes para graduarse sino que también incluyen a los estudiantes migrantes que abandonaron la escuela o se mudaron fuera de California durante el año escolar.

La mayor parte de la información recopilada por el Departamento de Educación sobre el MEP está enfocada en completar otro informe exigido por el gobierno federal, el Informe Estatal Detallado de Desempeño. Por medio de un informe de desempeño, la ley federal exige que el Departamento de Educación presente un informe anual acerca de los estudiantes migrantes calificados, su evaluación y datos acerca de sus logros. El cuadro de texto muestra la información que debe incluir el informe de rendimiento. El contratista del Departamento de Educación declaró que las bases de datos de educación migrante actualmente tienen suficiente información

Información exigida en el informe detallado sobre desempeño estatal

- El número de niños migrantes calificados.
- El número de estudiantes migrantes que son competentes en matemáticas, lectura, lengua y literatura y ciencias.
- Los índices de graduación y abandono de la escuela secundaria para estudiantes migrantes.
- El número de estudiantes migrantes que participaron en las evaluaciones estatales de lectura, lengua y literatura y matemáticas.
- El número de estudiantes migrantes que durante el año escolar y verano recibieron servicios específicos.

Fuente: Resumen de la Auditora Estatal de California del Informe Federal Detallado de Desempeño Estatal.

cuantitativa para completar el informe de desempeño. Si bien recopilar esta información puede ser suficiente para completar el informe de desempeño, no es suficiente para que el Departamento de Educación genere una evaluación minuciosa a nivel estatal.

El MSIN y su equivalente regional, COEStar, actualmente no están equipados para registrar información detallada sobre servicios del MEP. Actualmente, las regiones ingresan datos de los servicios que proporcionan a estudiantes migrantes en la base de datos de COEStar. Aunque las regiones tienen una amplia variedad de servicios que proporcionan, estos servicios están clasificados en seis categorías amplias, definidas por el informe de desempeño, como por ejemplo: *clase de lectura* u *otro servicio de apoyo*. Servicios que difieren en mucho se pueden clasificar de manera idéntica en la base de datos estatal. Por ejemplo, un programa de lectura de 14 semanas dirigido por profesores certificados y un programa de lectura de un día dirigido por personal no certificado se clasifica como una *clase de lectura*. Con información tan resumida, es difícil evaluar el verdadero alcance del servicio que se está proporcionando a los estudiantes migrantes y la eficacia de esos servicios comparados entre sí. El administrador del MSIN contratado por el Departamento de Educación acordó que cualquier correlación entre los estudiantes migrantes que reciben servicios de instrucción de lectura y su desempeño en el idioma inglés es problemática porque una gran variedad de servicios puede caer en esa única categoría de servicio.

Además, el Departamento de Educación enfrenta retos para recopilar datos de evaluación a nivel estatal para todos los estudiantes migrantes calificados. La base de datos para estudiantes migrantes es independiente de los sistemas de datos para evaluaciones estatales. Según el gerente contratado para MSIN, el Departamento de Educación ha tenido dificultades para identificar con precisión, dentro de los sistemas de datos de evaluación del estado, a aquellos estudiantes que son migrantes. Específicamente, en el informe de desempeño que cubre el año escolar 2010–11, el Departamento de Educación informó que más de 87,000 niños migrantes en los grados 3 al 12 calificaron para servicios, pero pudo encontrar los datos de evaluación para sólo 47,000 niños migrantes (54 por ciento). Aunque el Departamento de Educación está trabajando actualmente con un contratista para resolver este problema, hasta que se resuelva, esta falta de datos sobre evaluación presenta un obstáculo adicional para completar una evaluación del programa alineada con las pautas federales.

Específicamente, en el informe de desempeño que cubre el año escolar 2010–11, el Departamento de Educación informó que más de 87,000 niños migrantes en los grados 3 al 12 calificaron para servicios, pero pudo encontrar los datos de evaluación para sólo 47,000 niños migrantes (54 por ciento).

Según la directora del MEP, una evaluación a nivel estatal sería útil para identificar las áreas que hay que mejorar. Sin embargo, declaró que la falta de una evaluación formal general fue menos inquietante porque la oficina del MEP ya ha identificado y está resolviendo los

problemas más graves destacados por las revisiones de la OME. Aunque reconocemos el valor de continuar tratando las inquietudes de la OME, esto no sustituye la evaluación de la eficacia de ciertos servicios del MEP. Sin la evaluación a nivel estatal, la oficina del MEP tiene capacidad limitada para determinar si los servicios que financia están logrando los resultados identificados y si éstos deben continuar.

Algunas regiones han desarrollado sus propias bases de datos para dar seguimiento a estudiantes y servicios

Sin una rigurosa recopilación de datos del MEP a nivel estatal, varias regiones han desarrollado bases de datos adicionales para administrar la población de estudiantes migrantes y entender mejor el impacto de los servicios que les brindan. De las ocho regiones que visitamos, encontramos que seis utilizan otro sistema además del sistema COEStar para dar seguimiento a estudiantes y servicios migrantes. En una de estas regiones, el supervisor de tecnología informática de la región explicó que la región había elaborado su propio sistema local para dar mejor seguimiento a la prestación servicios y ayudar a la región a constatar que sólo los estudiantes calificados estaban inscritos en servicios del MEP. Otra región que visitamos utiliza la base de datos existente de los estudiantes del distrito para dar seguimiento a los estudiantes migrantes y sus adelantos académicos.

Una de las regiones que visitamos, el Distrito Escolar Unificado de Pajaro Valley, tiene una base de datos de estudiantes (Nexus) que da seguimiento a información detallada sobre servicios proporcionados a estudiantes migrantes, incluyendo la frecuencia y duración del servicio y el idioma de instrucción, y permite agregar notas relacionadas con los servicios del MEP. El director regional de Pajaro Valley también indicó que él puede usar Nexus como una herramienta de administración al supervisar información tal como el número de estudiantes migrantes atendido por cada miembro del personal. Además, Nexus aparentemente permite al personal regional rastrear a los estudiantes migrantes que no han recibido servicios y agregar recordatorios en el sistema, como por ejemplo una notificación que la elegibilidad del estudiante migrante está por vencer luego. Nexus obtiene información de otros sistemas de datos para captar una variedad de datos sobre estudiantes migrantes, incluyendo su rendimiento académico, que proporciona al personal del MEP. Esto permite a Pajaro Valley evaluar la eficacia de sus distintos programas. Por ejemplo, al utilizar Nexus, la región produjo un informe que muestra los resultados previos y posteriores a la evaluación para estudiantes migrantes que participaron en una de sus intervenciones de lectura. Durante el año escolar 2011–12, este informe muestra que, en promedio, las

calificaciones de lectura de los estudiantes migrantes que recibieron clases adicionales de lectura en pequeños grupos mejoraron en casi un grado escolar completo.

En su solicitud regional del 2010–11, Pajaro Valley destinó $50,000 de sus fondos para el mejoramiento de su sistema de datos. Después de comunicarse con la región para obtener una aclaración adicional, el Departamento de Educación aprobó el uso de estos fondos con la condición que Pajaro Valley aceptara recopilar sólo datos para MEP dentro de su región. En una carta de diciembre del 2012 a la región, el Departamento de Educación repitió esta condición y agregó dos más, solicitando que la región verificara el cumplimiento de los protocolos de confidencialidad del distrito y que no guardara en Nexus datos sobre estudiantes no migrantes. Cuando se le preguntó acerca de estas condiciones, la directora del MEP dijo que el Departamento de Educación había impuesto estas condiciones a Pajaro Valley porque el Departamento de Educación no tenía datos claros sobre la eficacia y uso general del sistema y estaba preocupada por los $40,000 invertidos en costos continuos para mantener y desarrollar aún más el sistema. Sin embargo, ya en el año 2010 el director regional de Pajaro Valley había invitado al personal de la oficina del MEP para que revisara el sistema de datos y su capacidad de seguimiento de datos, pero parece que no lo hicieron a pesar del aporte de fondos.

Ya en el año 2010 el director regional para Pajaro Valley había invitado al personal de la oficina del MEP para que éste revisara el sistema de datos y su capacidad de seguimiento de datos, pero parece que no lo hicieron a pesar del aporte de fondos.

El desarrollo y uso por las regiones de sus propios sistemas de datos demuestra que las regiones desean mejorar el seguimiento de los servicios del MEP y confirmar si los servicios que están proporcionando tienen su efecto previsto, un deseo que no satisfacen los sistemas de datos estatales actuales del MEP. Creemos que los sistemas de datos que pueden facilitar la evaluación del programa y permitir al personal del MEP determinar la eficacia de servicios específicos para estudiantes merecen una mayor investigación por parte del Departamento de Educación. La oficina del MEP podría beneficiarse del análisis de las capacidades de sistemas regionales actuales tales como Nexus. Podría beneficiarse también si impulsa a las regiones a compartir las mejores soluciones tecnológicas o incorporar tales soluciones a los sistemas estatales.

El Departamento de Educación sigue esforzándose por aumentar la exactitud del número informado de estudiantes migrantes

El Departamento de Educación produjo informes federales que contenían información errónea sobre el número de estudiantes inscritos en el MEP. En una carta de junio del 2012, la Oficina Federal de Educación Primaria y Secundaria (OESE) declaró que el Departamento de Educación había dado "datos inexactos, falsos y, de cierta manera, inútiles" sobre el MEP. Específicamente, la

OESE expresó su inquietud acerca de la gran discrepancia entre el número de estudiantes migrantes y el número que participaban en evaluaciones de desempeño.

Como se dijo anteriormente, la ley federal requiere que el Departamento de Educación presente un informe anual sobre los estudiantes migrantes calificados y sus datos de evaluación y logros obtenidos por medio del informe de desempeño. Debido a que la MSIN no tiene información sobre datos de evaluación de los estudiantes, el Departamento de Educación confió en las agencias educativas locales, como por ejemplo los distritos escolares, para identificar correctamente a los estudiantes migrantes al preparar la evaluación estatal del estudiante. Sin embargo, según el contratista del Departamento de Educación, es posible que las agencias locales educacionales no siempre identifiquen correctamente a los estudiantes migrantes. Específicamente, para los años del programa 2009–10 y 2010–11, el contratista del Departamento de Educación declaró que casi la mitad de los estudiantes identificados como migrantes por las agencias educativas locales no existían en la MSIN. Como resultado, el Departamento de Educación informó una gran discrepancia entre el número de estudiantes migrantes calificados para participar en el MEP y aquellos que participaron en las evaluaciones estatales. Por ejemplo, el Departamento de Educación informó que de los más de 87,000 estudiantes migrantes calificados que deberían haberse evaluado durante el año escolar 2010–11, aproximadamente 47,000 participaron en las evaluaciones de rendimiento.

Según el contratista del Departamento de Educación, es posible que las agencias locales educacionales no siempre identifiquen correctamente a los estudiantes migrantes. Específicamente, para los años del programa 2009–10 y 2010–11, el contratista del Departamento de Educación declaró que casi la mitad de los estudiantes identificados como migrantes por las agencias educativas locales no existían en la MSIN.

En respuesta a estas discrepancias, la OESE exigió que el Departamento de Educación desarrollara un plan de acción correctivo que aumentara la exactitud de sus informes federales. Para lograrlo, el Departamento de Educación y su contratista llevaron a cabo un proceso para cotejar los registros en la MSIN de los estudiantes migrantes con la información de los estudiantes en el Sistema de Datos Longitudinales de Logros de los Estudiantes de California (California Longitudinal Pupil Achievement Data System, o CALPADS), la base de datos del estado que contiene datos individuales de cada estudiante. El Departamento de Educación y su contratista lograron un cotejo de diferentes combinaciones de datos en la MSIN – como por ejemplo el nombre, apellido, fecha de nacimiento y código escolar del estudiante migrante – con la misma información en CALPADS, para así obtener el Identificador Estudiantil Estatal (Statewide Student Identifier, o SSID), de cada estudiante migrante, el número exclusivo usado por CALPADS para rastrear a los estudiantes individuales en todo el estado. El 31 de enero de 2013, para los grados 3 a 9, el Departamento de Educación informó que este proceso de cotejo había resultado en el

cotejo de un mayor número de identificadores SSID. Sin embargo, no pudimos verificar estos resultados porque nuestro trabajo sobre terreno había terminado antes de la publicación de este reporte.

El Departamento de Educación afirmó que su uso de este proceso de cotejo electrónico minimiza el tiempo de evaluación manual necesario para identificar los SSID de los estudiantes migrantes. Además, el Departamento de Educación indicó que actualmente está evaluando la posibilidad de proporcionarle al personal del MEP acceso sólo de lectura a CALPADS, permitiéndoles, si se encuentra disponible, identificar el SSID del estudiante migrante al momento de su matriculación. El Departamento de Educación indicó que piensa utilizar los SSID de los estudiantes migrantes para identificar sus datos de evaluación y logros. Si pone en práctica su plan, el Departamento de Educación ya no tendrá que depender de las agencias educativas locales para identificar correctamente a los estudiantes migrantes cuando prepara la hoja de pruebas para la evaluación estatal del estudiante. En su lugar, el Departamento de Educación informará el número total de estudiantes migrantes en el MEP a partir de la MSIN y los correspondientes datos de la evaluación.

Si pone en práctica su plan, el Departamento de Educación ya no tendrá que depender de las agencias educativas locales para identificar correctamente a los estudiantes migrantes cuando prepara la hoja de pruebas para la evaluación estatal del estudiante.

Las evaluaciones del Departamento de Educación de sus contratos a nivel estatal son limitadas

Las evaluaciones del Departamento de Educación de sus contratos para el MEP a nivel estatal, que suman un total de más de $13 millones anualmente,[16] se limitan a un formulario estándar de una página exigido por el Departamento de Servicios Generales. Este formulario corto exige que el personal indique si el contratista cumplió con los requisitos del contrato pero no permite determinar de manera más rigurosa si el contrato es un uso eficiente y eficaz de los fondos del programa. La administración del MEP ha expresado su deseo de evaluar mejor estos contratos y recientemente tomó medidas para volver a licitar y volver a diseñar los servicios de un contrato estatal que la administración percibe como que no es rentable. Estas medidas recientes destacan la posibilidad de crear una forma de medir el costo por estudiante, que el personal del MEP podría usar para evaluar los contratos de manera habitual. Aún así, las limitaciones de datos descritas anteriormente en este capítulo probablemente entorpecerán la capacidad del Departamento de Educación para evaluar si ciertos servicios específicos del programa, administrados mediante un contrato a nivel estatal, afectan suficientemente el logro académico de los estudiantes migrantes.

[16] Este total no incluye $5.5 millones distribuidos a través de subsidios regionales para un programa estatal de preparación escolar.

Cada uno de los contratos estatales del Departamento de Educación tiene uno de dos propósitos generales. El primer propósito es proporcionar servicios a las familias, padres y niños migrantes a nivel estatal. Los contratos que cumplen con este propósito ofrecen servicio de tutoría y hasta un número de línea directa que brinda información sobre el MEP. El segundo propósito es administrativo e involucra proporcionar servicios al MEP y sus regiones. Los contratos que cumplen con este propósito incluyen aquellos para la administración de las bases de datos de estudiantes migrantes y la evaluación del MEP. La Tabla 4 proporciona un vistazo general de los contratos estatales del Departamento de Educación.

Tabla 4
Contratos Estatales Adjudicados al Programa de Educación Para Estudiantes Migratorios

CONTRATO	DESCRIPCIÓN	CONTRATISTA	VALOR DEL CONTRATO AÑO FISCAL 2011–12
Programa California Mini Corps	Programa de tutorías	Oficina de Educación del Condado de Butte	$7,100,000
Intercambio de información de estudiantes migrantes, red de información para estudiantes migrantes	Apoyo de datos	WestEd	1,860,869
Secuencia de estudio asistido portátil	Aprendizaje a distancia	Oficina de Educación del Condado de Fresno	1,818,083
Sistema COEStar	Base de datos de calificación de migrantes	Corporación de Tecnología TROMIK	1,017,549
Programa de preparación para la escuela del programa de educación migrante	Coordinación, capacitación y asistencia técnica del programa	Oficina de Educación del Condado de Butte	505,903
Instituto de Liderazgo de Estudiantes Migrantes	Preparación para la universidad	Universidad de California, Los Angeles	502,614
Evaluación del plan de prestación de servicios estatales	Evaluación del programa para migrantes	WestEd	242,645
Portal para la educación migrante	Desarrollo profesional y capacitación para padres	Oficina de Educación del Condado de Butte	100,000
Línea gratuita nacional para la educación migrante	Servicio de información	Fundación de Investigaciones SUNY	94,293
Nuevas entrevistas de elegibilidad	Exactitud del conteo de niños migrantes	Oficina de Educación del Condado de Fresno	49,999

Fuentes: Evaluación de la Auditora Estatal de California de contratos adjudicados por la oficina del MEP del Departamento de Educación de California en diciembre del 2012.

Al terminar cada contrato, el personal del Departamento de Educación completa un formulario estándar de Servicios Generales para evaluar si el contratista ha cumplido con los requisitos del contrato. Este formulario es un requisito para todos los contratos de servicios de consultoría con un valor de más de $5,000. Sin embargo, para los contratos que el Departamento de Educación emite para proporcionar servicios a los estudiantes migrantes, este

formulario proporciona sólo una evaluación limitada de la eficiencia o eficacia del trabajo de un contratista. El formulario no indica que el personal debe considerar si el contrato estudiado es la manera más eficaz de proporcionar servicios a estudiantes migrantes. Además, el personal que completa este formulario evalúa los servicios que proporciona el contratista aisladamente, sin considerar los demás servicios que ofrece el MEP Con respecto a todos sus contratos administrativos, pareciera que la oficina del MEP por lo general completó estos formularios. Sin embargo, encontramos un caso donde no se anotaron problemas con el desempeño del contratista, tales como el atraso del contratista en la entrega del trabajo exigido por el contrato.

El liderazgo del Departamento de Educación ha reconocido que la eficiencia y eficacia de los contratos del MEP necesitan un examen más minucioso. Al dirigirse a un subcomité presupuestario de la Asamblea donde analizó la necesidad de un examen más a fondo de los contratos para la educación migrante, el superintendente adjunto encargado del programa migrante declaró lo siguiente: "Tenemos ciertas inquietudes graves y preguntas acerca de algunos contratos y su uso. ¿Estamos sacándole el mejor provecho a nuestro dinero?" En un caso, el Departamento de Educación determinó que su contrato para una academia de verano para los estudiantes migrantes no era rentable. Según la directora del MEP, el Departamento de Educación decidió volver a licitar el contrato para una academia de verano ofrecida en el campus de la Universidad de California, Los Angeles (UCLA) porque a la administración del Departamento de Educación le preocupó que el costo por estudiante migrante según ese contrato iba a ser excesivo. En el año fiscal 2011–12, el contrato del Departamento de Educación con UCLA tuvo un valor de $502,614, pero su programa alcanzó a sólo 100 estudiantes migrantes por un mes cada verano a un costo de $5,026 por estudiante. El Departamento de Educación tomó una medida positiva al analizar este contrato y utilizar un cálculo que, aunque limitado, se podría aplicar en múltiples contratos. Aunque a otros contratos del MEP les ha faltado un examen similar, el Departamento de Educación actualmente está haciendo una evaluación de estos contratos.

En el año fiscal 2011–12, el contrato del Departamento de Educación con UCLA tuvo un valor de $502,614, pero su programa alcanzó a solo 100 estudiantes migrantes por un mes cada verano a un costo de $5,026 por estudiante.

Por ejemplo, entre los contratos relacionados con el servicio del Departamento de Educación, el programa de mayor envergadura es el California Mini-Corps que dirige el Distrito Escolar Unificado del Condado de Butte con aproximadamente $7 millones por año. El Mini-Corps es un programa de tutoría diseñado para ayudar a los estudiantes migrantes por medio de un ex alumno migrante que actúa de tutor bilingüe. El contrato del Departamento de Educación con Butte requiere evaluaciones anuales, que el Mini-Corps completa al exigir que su contratista de datos proporcione diferentes descripciones y estadísticas del programa. Aunque parece que Butte envía este informe cada año, los datos proporcionados por el

Mini-Corps no incluyen una evaluación del rendimiento académico donde se emplean pruebas basadas en normas locales. Por el contrario, estos informes anuales miden las capacidades de los estudiantes en tres temas académicos diferentes, utilizando un promedio de las evaluaciones de los maestros en estas materias. Además, no encontramos ninguna indicación que el Departamento de Educación utilizara la información proporcionada anualmente por el Mini-Corps, o su determinación del costo por estudiante para establecer si los beneficios del Mini-Corps justificaban su costo.

El Departamento de Educación le ha dado la tarea de evaluar la eficiencia y eficacia de los contratos del MEP a un equipo externo de evaluadores. Aunque la relación costo-estudiante es un buen primer cálculo que se puede aplicar a todos los contratos del MEP, el Departamento de Educación necesita refinarlo aún más para hacer un mejor análisis de la eficiencia de un contrato. Por ejemplo, el Departamento de Educación podría calcular el costo de suministrar un servicio contratado a un estudiante migrante durante un período específico, digamos un mes. Tal cálculo le permitiría al personal del MEP del Departamento de Educación hacer una comparación entre contratos de diferentes servicios para determinar su eficiencia. Sin embargo, como se indicó anteriormente, la falta de datos fiables en las bases de datos del MEP dificultará los esfuerzos del Departamento de Educación para analizar si estos contratos son eficaces en cuanto al mejoramiento de los resultados académicos.

La falta de datos confiables limita la capacidad del Departamento de Educación para examinar la eficacia y eficiencia de su estructura regional de prestación de servicios

Sin mejor información sobre la eficacia del MEP y sus costos administrativos, el Departamento de Educación tiene poca capacidad para determinar si su actual modelo regional es un método eficaz y eficiente para proporcionar servicios a niños migrantes. El Departamento de Educación le ha dado a un equipo externo de evaluadores la tarea, entre otras, de evaluar el modelo regional y elaborar recomendaciones para una alternativa. El superintendente adjunto del Departamento de Educación declaró que el Departamento de Educación desea explorar mejores prácticas para obtener mejores logros del estudiante y una mejor administración del programa. Como se indicó anteriormente en este informe, el Departamento de Educación no ha completado una evaluación de la eficacia del MEP y actualmente no tiene un método confiable para calcular los costos administrativos de las regiones del MEP. Supuestamente estos datos le ayudarían al Departamento de Educación determinar qué métodos de prestación de servicios—ya sea distritos directamente financiados,

Sin esta información indispensable sobre los resultados de los estudiantes migrantes y el uso de fondos, el Departamento de Educación no podrá decidir, de manera totalmente informada, si su modelo regional es preferible a algún otro sistema de prestación.

oficinas regionales que supervisan los esfuerzos del distrito, oficinas regionales que proporcionan servicios directos o contratos de servicio a nivel estatal—mejoran el desempeño del estudiante migrante de la manera más rentable. Sin esta información indispensable sobre los resultados de los estudiantes migrantes y el uso de fondos, el Departamento de Educación no podrá decidir, de manera totalmente informada, si su modelo regional es preferible a algún otro sistema de prestación.

Evaluamos los modelos de prestación de servicios de Texas y Florida, dos estados con grandes poblaciones de estudiantes migrantes, y encontramos que, tal como es el caso de California, estos estados aportan financiamiento directo a distritos escolares y a ciertas oficinas regionales o consorcios. En Texas, 210 distritos escolares operan programas independientes de educación migrante que reciben financiamiento directo del programa estatal, y 13 regiones educativas también reciben fondos. Florida aporta financiamiento directo a 35 programas de educación migrante en distritos escolares y a dos programas regionales para migrantes.[17] Como lo indican estos datos, es evidente que ambos estados tienden a aportar mayor financiamiento directo a distritos escolares que California, estado que aporta financiamiento directo a nueve distritos escolares en un total de 23 regiones. Aún así, si se administrara debidamente, el uso más frecuente de las oficinas regionales de California para proporcionar servicios o supervisar los esfuerzos de los distritos escolares individuales podría ser un modelo viable. No obstante, el Departamento de Educación ha tenido dificultades en proporcionar componentes críticos para la eficaz administración del programa, como por ejemplo comunicaciones claras y uniformes, un monitoreo continuo de las actividades del MEP y una evaluación de los resultados del programa por medio de datos confiables. Hasta que logre mejorar estas áreas, el Departamento de Educación no podrá realizar una evaluación eficaz del modelo de prestación de servicios del MEP.

El Departamento de Educación ha mejorado su participación con el Concilio Estatal Asesor de Padres, pero persisten los retos respecto de la participación de padres

El Departamento de Educación ha hecho adelantos en la resolución de numerosos problemas vinculados con el Concilio Estatal Asesor de Padres (SPAC). Sin embargo, persiste la desconfianza entre el Departamento de Educación y algunos integrantes del SPAC; el Departamento de Educación no ha preparado un proceso para garantizar que los integrantes de este Concilio cumplan con el

[17] Los datos sobre el número de distritos escolares y regiones en Texas están actualizados al mes de mayo del 2011. Los datos más recientes disponibles para Florida corresponden al 2005.

requisito de dos terceras partes que exige la ley estatal. Como se indica en la introducción, la ley estatal exige que el MEP incluya un Concilio Estatal Asesor de Padres que asesore al superintendente estatal de instrucción pública del Departamento de Educación acerca de temas relacionados con el MEP. Las dos terceras partes de los integrantes deben ser padres de niños migrantes calificados. La ley también exige que este Concilio se reúna por lo menos seis veces al año y publique un informe anual que detalle su evaluación del MEP y las necesidades de los estudiantes migrantes y ofrezca recomendaciones acerca de políticas.

El Departamento de Educación No Justifica Correctamente La Membresía del Consejo Estatal de Padres

Aunque el Concilio Estatal Asesor de Padres cumplió con el requisito de las dos terceras partes de la ley estatal (en otoño del 2012), el Departamento de Educación no da seguimiento adecuado a la composición del concilio. Según se indicó en la Introducción, los concilios regionales de padres pueden elegir hasta dos miembros para actuar de representantes ante el Concilio Estatal de Padres. Como resultado, aunque el Departamento de Educación no esté directamente involucrado en establecer la composición del Concilio, la ley estatal requiere que el Departamento de Educación garantice que el Concilio existe y exige que dos tercios de los miembros del SPAC sean padres de niños migrantes. En dos respuestas recientes a la OME, el Departamento de Educación afirmó que garantiza el cumplimiento del Concilio con este requisito. Por lo tanto, esperábamos que el Departamento de Educación utilizara algún proceso uniforme para documentar el estado de cada miembro del SPAC.

En una carta de septiembre del 2012 a la OME, el Departamento de Educación declaró que garantizaba el cumplimiento con el requisito acerca de la composición del Concilio al verificar la elegibilidad de los padres a través de COEStar y al llamar a las oficinas regionales. El Departamento de Educación proporcionó a la OME una lista de los miembros, que la directora del MEP dijo ser el registro oficial de quiénes son miembros del Concilio, y quiénes son padres o madres migrantes o miembros de la comunidad. Sin embargo, cuando revisamos el directorio que el Departamento de Educación proporcionó, encontramos que ocho de los 31 miembros tenían designaciones equivocadas. Por ejemplo, algunos miembros del Concilio que el Departamento de Educación había identificado como padres migrantes eran en realidad miembros de la comunidad. Además, encontramos que los miembros del Concilio identificados como miembros de la comunidad en realidad eran

En el caso de ocho de los 31 miembros que aparecían en el directorio de miembros del Departamento de Educación, los nombramientos eran inexactos. Por ejemplo, algunos de los miembros del Concilio que el Departamento de Educación había identificado como padres migrantes eran en realidad miembros de la comunidad.

padres migrantes. Por último, la hoja de cálculo, que la oficina del MEP aparentemente utilizó para dar seguimiento a los miembros del SPAC, no se había actualizado desde enero del 2012.

A pesar de estas deficiencias, la membresía general del Concilio ya en el otoño del 2012 el Concilio había cumplido con el requisito de las dos terceras partes. Sin embargo, sin un proceso que garantice un seguimiento del estado de sus miembros, la membresía del Concilio podría caer por debajo del requisito de las dos terceras partes, sin que el Departamento de Educación se diera cuenta de que había ocurrido tal cambio. De hecho, evaluamos la composición del Concilio de Padres durante dos otros períodos y encontramos que la lista de miembros del SPAC en diciembre de 2011 no cumplía con el requisito de las dos terceras partes. Para ayudar a garantizar que la membresía del Concilio refleje la composición requerida por la ley estatal, la oficina del MEP debe verificar regularmente la composición del Concilio Estatal Asesor de Padres e informarla en la lista de miembros del SPAC.

El Concilio Estatal Asesor de Padres no ha publicado regularmente el informe que se le exige

Aunque completó el informe anual requerido para el 2011, el consejo estatal de padres no había completado anteriormente un informe anual desde 1991.

Aunque completó el informe anual exigido para el 2011, desde 1991 el Concilio Estatal Asesor de Padres no había completado un informe anual. La ley estatal considera este informe como método para que el SPAC le comunique al Departamento de Educación su evaluación del MEP y sus recomendaciones sobre políticas. Durante casi 20 años, el Concilio Estatal Asesor de Padres no cumplió con el requisito de presentación anual de informes que exige la ley estatal y el Departamento de Educación no tuvo a su disposición esta valiosa información de parte del Concilio. Los miembros del Concilio declararon que antes del 2011, el Departamento de Educación no había solicitado el informe ni había proporcionado la capacitación necesaria para que el Concilio completara dicho informe. De acuerdo con la presidenta del SPAC, "como presidenta, deseaba comprender la ley [que exigía este informe] y averigüé con [el anterior administrador del MEP]. Me dijo que el proceso es largo y complicado y que el [Departamento de Educación] tendría que establecer un contrato con una agencia externa que le ayudara. Pero por muchos años esto no ocurrió. Le pedía ayuda al Departamento de Educación para generar el informe, pero no nos ayudó ni consiguió una agencia externa que nos ayudara". Un miembro del personal de la oficina del MEP confirmó que la oficina del MEP no le había exigido al SPAC que produjera el informe anual. Según este miembro del personal, los empleados en la oficina del MEP estaban enterados que la ley exigía el informe anual, pero no se hizo ningún esfuerzo por hacer cumplir el requisito.

El Departamento de Educación ahora está más involucrado en la preparación del informe anual, para garantizar que el SPAC lo complete según se exige. Específicamente, ha estructurado los temas de las reuniones del Concilio con el fin de que la preparación del informe sea un tema de discusión, y para que los padres reciban la capacitación necesaria para completar el informe. Por ejemplo, la orden del día para la reunión del Concilio en noviembre de 2012 estaba dedicada a la preparación del informe exigido para el 2012. Según uno de los empleados del MEP asignado al Concilio Estatal Asesor de Padres, el Departamento de Educación le ha pedido al Concilio que se dedique a completar el informe del 2012, y el Concilio está esforzándose por mejorar el contenido incluido en su informe anterior.

El Departamento de Educación ahora participa activamente con el fin de asegurarse que el Concilio Estatal Asesor de Padres cumpla con los requisitos de reuniones públicas, aunque es posible que la ley estatal necesite aclaración

La evaluación por parte del Departamento de Educación de las actividades del Concilio Estatal Asesor de Padres en 2011 encontró que el SPAC frecuentemente no había cumplido con los requisitos de reuniones públicas al hacer cambios a las órdenes del día ya publicadas, al no cumplir con la orden del día durante las reuniones, al votar sobre temas que no aparecían en la orden del día y al no producir actas de sus reuniones. A partir de esta evaluación, el Departamento de Educación ha tomado medidas para garantizar que el SPAC cumpla con los requisitos de reuniones públicas, que incluyen participar en la preparación de las órdenes del día para las reuniones, publicación en línea de las órdenes del día, acceso público a la retransmisión vía Internet de las reuniones y suministro de las actas de reuniones anteriores del Concilio. Sin embargo, el Departamento de Educación nos indicó que algunos miembros del SPAC han resistido estos esfuerzos.

Una de estas áreas de resistencia ha tenido que ver con los esfuerzos del Departamento de Educación por tomar un papel más activo en la preparación de las órdenes del día. Según un miembro del personal de la oficina del MEP, antes de las reuniones del Concilio el Departamento de Educación se pone en contacto con el presidente y vicepresidente del SPAC para hablar de los temas que figurarán en la orden del día de la próxima reunión. El miembro del personal declaró que desde que empezó este nuevo proceso, ha habido casos en que uno o ambos ejecutivos del SPAC no dieron respuesta a la solicitud del Departamento de Educación para llevar a cabo una reunión. La presidenta del Concilio Estatal Asesor de Padres indicó que en el pasado han ocurrido problemas y malos entendidos entre el Departamento de Educación y el SPAC. Dijo que prefería no

tener llamadas de conferencia con el Departamento de Educación. En su lugar, indicó que prefería las comunicaciones escritas porque son más transparentes.

Quién controla la orden del día de las reuniones del Concilio Estatal Asesor de Padres se volvió un tema tan polémico que tuvo que intervenir un representante de la OME para proporcionar asesoramiento.

Quién controla la orden del día de las reuniones del SPAC se volvió un tema tan polémico que un representante de la OME tuvo que asesorar a la presidenta del Concilio. En esa correspondencia por correo electrónico, el representante de la OME declaró que, "aunque recomendaríamos que las [agencias estatales] consulten con los padres acerca de la orden del día de las reuniones del [Concilio Estatal Asesor de Padres], la [agencia estatal] tiene la autoridad y responsabilidad de garantizar que los temas incluidos en la orden del día tengan que ver con la planificación, operación y evaluación del [Programa de Educación Migrante] del estado." Según un miembro del personal de la oficina del MEP, a partir este intercambio de correos electrónicos, el Concilio Estatal Asesor de Padres ahora acepta el papel del Departamento de Educación como la entidad responsable de establecer la orden del día.

Además de hacerse responsable de los temas de la orden del día, el Departamento de Educación ha tomado medidas para garantizar que las órdenes del día estén públicamente disponibles en línea antes de la reunión, proporcionando así suficiente aviso público. De acuerdo con el miembro del personal asignado al Concilio Estatal Asesor de Padres, el Departamento de Educación no tiene políticas formales sobre la publicación de las órdenes del día en línea, pero su meta informal es publicarla en línea por lo menos 10 días antes de la reunión. Este miembro del personal dijo que al hacerlo se excedería el requisito de reuniones públicas que exige que la orden del día se publique 72 horas antes de la reunión.

Nuestra revisión de los registros del sitio web del Departamento de Educación mostró que para tres reuniones recientes, cada una de las órdenes del día se publicó por lo menos 72 horas antes de la reunión. Esta práctica cumple con la Ley Greene, una de las leyes estatales sobre reuniones públicas que el Departamento de Educación cree aplicable al Concilio Estatal Asesor de Padres.[18] No obstante, nuestro asesor jurídico nos ha indicado que, aunque una estricta interpretación de la ley sugiere que la Ley Greene es de aplicación, no está claro si el Poder Legislativo pretendía que la Ley Greene se aplicara a esta entidad estatal. Nuestro asesor jurídico además aconsejó que sería razonable concluir que la ley estatal para reuniones públicas, que sí se aplica al Concilio la Ley Bagley-Keene. Según la Ley Bagley-Keene, todas las reuniones organizadas por una entidad estatal deben ser abiertas y públicas y el aviso de la

[18] Decretada en 1994, la Ley Greene exime a ciertas entidades educativas locales de los requisitos de la Ley Bagley-Keene y de la Ley Ralph M. Brown. Por su parte, la Ley Greene impone requisitos alternos para reuniones públicas a estas entidades locales.

reunión, incluyendo una orden del día, debe estar disponible en Internet 10 días antes de la reunión. Además, la Ley Bagley-Keene por lo general exige que no se agreguen temas a la orden del día después de la publicación del aviso de 10 días.

La diferencia fundamental entre la Ley Greene y la Ley Bagley-Keene es el requisito del aviso: la Ley Greene requiere que la orden del día se publique físicamente al menos 72 horas antes de la reunión; por su parte, la Ley Bagley-Keene requiere que la orden del día se publique al menos 10 días antes de la reunión. Además, la Ley Bagley-Keene requiere que la agenda se publique en Internet y en formatos accesibles a personas con discapacidades. Si la Ley Bagley-Keene es la ley estatal de aplicación, el Departamento de Educación no publicó con suficiente antelación una de las tres recientes órdenes del día, y no cumplió con la ley. El asesor jurídico del Departamento de Educación nos dijo que el Departamento de Educación considera que la Ley Greene se aplica a las reuniones del Concilio Estatal Asesor de Padres. Consideramos que el Departamento de Educación está haciendo un esfuerzo de buena fe por cumplir con los requisitos de reuniones públicas según la Ley Greene. Debido a la ambigüedad existente respecto de la ley de reuniones públicas de aplicación al Concilio Estatal Asesor de Padres, creemos que la aclaración de la ley probablemente beneficiaría al Departamento de Educación a medida que continúa esforzándose por satisfacer los requisitos pertinentes.

Por último, el Departamento de Educación ha proporcionado un mayor acceso público al transmitir en vivo y en directo las reuniones del Concilio Estatal Asesor de Padres, y al colocar las grabaciones de las reuniones en línea. Desde octubre de 2011, el Departamento de Educación ha estado transmitiendo en vivo y en directo las reuniones del Concilio e incluye enlaces a los vídeos archivados de reuniones anteriores del Concilio a través de su sitio web. En una carta de julio del 2012, la OME reconoció que la transmisión en vivo y en directo de las reuniones del Concilio ha sido una medida positiva para resolver ciertos antiguos temas de inquietud vinculados con el Concilio.

Informe sobre actividades estatales presentado por los miembros del Concilio Estatal de Padres a los Concilios Regionales de Padres

La ley estatal requiere que los padres de niños migrantes, inscritos dentro de las regiones estatales, elijan a los miembros del Concilio Estatal de Padres. Nuestra evaluación determinó que estos representantes estatales electos presentan un informe a sus respectivos concilios regionales de padres sobre actividades a nivel estatal. Las actas y órdenes del día de las reuniones de los concilios

regionales de padres en las regiones que visitamos, muestran que los miembros del SPAC aparecen en forma regular en las órdenes del día de las reuniones regionales, y que a estos miembros se les ofrece la oportunidad para hablar de temas a nivel estatal con sus colegas regionales. Observamos varias actividades de presentación de informes, inclusive informes escritos presentados por algunos miembros del SPAC a sus correspondientes concilios regionales de padres que tratan de actividades realizadas a nivel estatal, mientras que otros miembros sólo parecían proporcionar informes orales sobre dichas actividades.

Recomendaciones

Para determinar si el MEP es eficaz, el Departamento de Educación debe finalizar su actual evaluación del programa y comenzar a mejorar su capacidad para realizar una evaluación anual más sólida del programa.

Para tratar la falta de datos detallados de resultados y servicios del MEP, el Departamento de Educación debe mejorar sus bases de datos estatales, lo cual permitiría a las regiones captar datos más detallados sobre los estudiantes migrantes.

Para asegurarse de que recibe servicios y resultados satisfactorios de los fondos gastados en los contratos a nivel estatal del MEP, el Departamento de Educación debe elaborar y hacer cumplir un plan para monitorear cada contrato y cancelar cualquiera que no proporcione servicios adecuados o rentables.

Para asegurar que el Concilio Estatal Asesor de Padres cumpla la condición que exige que dos tercios de los miembros sean padres de niños migrantes, el Departamento de Educación debe actualizar continuamente su lista de miembros para que los datos sean exactos, y debe informar a los concilios regionales de padres regularmente acerca de la composición actual del SPAC.

Para asegurarse de recibir un informe del Concilio Estatal Asesor de Padres, el Departamento de Educación debe seguir capacitando el SPAC sobre el informe y debe asegurarse que el tema del informe del Concilio aparezca en la orden del día de las reuniones del SPAC.Para ayudar al consejo estatal de padres a cumplir con los requisitos de la reunión-abierta del estado, el poder legislativo debe considerar si necesita aclarar su determinación sobre qué ley de la reunión-abierta aplica al consejo estatal de padres.

Para ayudar al SPAC a cumplir con los requisitos estatales de reuniones públicas, el poder legislativo debe considerar si necesita declarar cuál ley de reuniones públicas se aplica al Concilio Estatal Asesor de Padres.

Llevamos a cabo esta auditoría de conformidad con la autoridad conferida a la Auditora Estatal de California por la Sección 8543 y siguientes del Código del Gobierno de California y según las normas de auditoría gubernamental generalmente aceptadas. Estas normas exigen que planifiquemos y llevemos a cabo una auditoría para obtener evidencias suficientes y adecuadas, que sean fundamento razonable para nuestras determinaciones y conclusiones, y que se vinculen con los objetivos de auditoría que se indican en la sección referente al alcance del reporte. Consideramos que la evidencia obtenida constituye un fundamento razonable para nuestras determinaciones y conclusiones, y que se vinculan con los objetivos de nuestra auditoría.

Presentado respetuosamente por,

ELAINE M. HOWLE, CPA
Auditora Estatal

Fecha:	28 de febrero del 2013
Personal:	Benjamin M. Belnap, CIA, Director de auditoría Bob Harris, MPP Jason Beckstrom, MPA Sara T. Mason, MPP Scilla M. Outcault, MBA Veronica Perez, MPPA
Asesor jurídico:	J. Christopher Dawson
Apoyo de auditoría TI:	Michelle J. Baur, CISA, Directora de auditoría Ryan P. Coe, MBA

Para preguntas sobre el contenido de este reporte, comuníquese con Margarita Fernández, Jefa de Asuntos Públicos, al 916.445.0255.

Esta página en blanco se incluye exclusivamente para propósitos de reproducción.

Apéndice A

MÉTODOS UTILIZADOS PARA SELECCIONAR LAS REGIONES DEL MEP PARA EVALUACIÓN

El poder legislativo recomendó a la Auditora Estatal de California que evaluara las prácticas fiscales de una muestra de las regiones del MEP (Programa de Educación Migrante). El poder legislativo recomendó que las regiones seleccionadas fueran un número suficiente para reflejar la diversidad de las regiones locales y estructuras del programa. Tal como lo indica la Introducción, el MEP tiene 23 regiones:14 oficinas de educación del condado, que operan como oficinas regionales y nueve distritos escolares directamente financiados por el Departamento de Educación de California. Estas regiones y distritos aparecen en la Figura A de la página siguiente.

Después de examinar la información proporcionada en la Tabla A en la página 59, seleccionamos ocho regiones para una evaluación: cinco oficinas regionales y tres distritos escolares con financiamiento directo. Los factores que consideramos al hacer nuestras selecciones fueron: ubicación geográfica, la cantidad de fondos asignados a las regiones respectivas, el recuento regional de niños migrantes elegibles para el programa, los índices de errores informados por el Departamento de Educación en las determinaciones de elegibilidad de las regiones, según las nuevas entrevistas con estudiantes migrantes, y los costos administrativos regionales que calculó el Departamento de Educación. La información presentada en la Tabla A incluye los datos más actualizados disponibles para el verano del 2012, cuando hicimos nuestras selecciones de las regiones que pensábamos evaluar. Obtuvimos la información del Departamento de Educación y no pudimos constatar su confiabilidad antes de la selección de las ocho regiones. Como el Capítulo 1 lo explica, a partir de entonces hemos determinado, como resultado de nuestro trabajo en las regiones, que el cálculo de los costos administrativos del Departamento de Educación fue incorrecto y no se podía confiar en él debidamente.

Figura A
Mapa de las regiones del MEP

Fuente: Departamento de Educación de California.

Nota: Los números mostrados en este mapa corresponden a los números que el Departamento de Educación asignó a cada región y se pueden encontrar en la Tabla A en la columna *Número de región*. Los colores en el mapa muestran los límites regionales y el número de región se coloca en el condado donde se encuentra la oficina regional.

Tabla A
Datos sobre las regiones del MEP

REGIÓN DEL PROGRAMA	NÚMERO DE REGIÓN*	UBICACIÓN	ASIGNACIÓN PARA EL AÑO FISCAL 2011–12	RECUENTO PROYECTADO DE ESTUDIANTES MIGRANTES PARA EL AÑO FISCAL 2012–13	ÍNDICE DE ERROR DE ELEGIBILIDAD PARA EL AÑO FISCAL 2009–10	PORCENTAJE DEL COSTO ADMINISTRATIVO (PROMEDIO DE LOS AÑOS FISCALES 2008–09 Y 2009–10)
Oficinas regionales						
Oficina de Educación del Condado de Fresno†	4	Valle Central	$12,505,357	15,174	36%	20%
Oficina de Educación del Condado de Butte†	2	California del norte	12,019,582	14,844	4	20
Oficina de Educación del Condado de Monterey†	16	Costa Central	10,471,352	13,729	4	32
Oficina de Educación del Condado de Tulare	8	Valle Central	9,868,071	12,955	10	39
Oficina de Educación del Condado de San Joaquin†	23	California del Norte	9,209,596	10,383	11	37
Oficina de Educación del Condado de Santa Clara	1	Área de la Bahía	8,098,015	11,751	4	38
Oficina de Educación del Condado de Los Angeles†	10	Costa del Sur	7,207,640	12,041	4	38
Oficina de Educación del Condado de Kern	5	Valle Central	6,565,071	8,735	11	32
Oficina de Educación del Condado de Merced	3	Valle Central	6,426,832	9,700	10	27
Oficina de Educación del Condado de San Diego	9	Costa del Sur	6,303,130	9,234	2	22
Oficina de Educación del Condado de Imperial	6	Área interior del sur	5,409,237	7,824	4	21
Oficina de Educación del Condado de Ventura	17	Costa del Sur	4,421,249	5,300	6	35
Oficina de Educación del Condado de Riverside	7	Área interior del sur	2,515,254	4,025	0	20
Oficina de Educación del Condado de Santa Barbara	18	Costa Central	2,026,028	2,924	0	37
Totales			**$103,046,414**	**138,619**		
Distritos escolares con financiamiento directo						
Distrito Escolar Unificado de Pajaro Valley†	11	Área de la Bahía	$3,930,468	5,121	2%	35%
Distrito Escolar de Santa Maria-Bonita	22	Costa Central	2,473,638	2,861	0	21
Distrito escolar de la Ciudad de Bakersfield†	21	Valle Central	2,349,063	3,882	8	28
Distrito Unificado de Escuelas Secundarias de Delano†	14	Valle Central	1,432,414	2,196	8	22
Distrito Escolar Unificado de Lindsay	24	Valle Central	1,230,815	1,703	0	36
Distrito Escolar de Lost Hills Union	19	Valle Central	838,439	958	0	12
Distrito Escolar Unificado de San José	13	Área de la Bahía	707,877	828	50	31
Distrito de Escuelas Primarias de Oxnard	12	Costa del Sur	375,153	792	19	22
Distrito Escolar Semitropic	20	Valle Central	108,740	180	0	26
Totales			**$13,446,607**	**18,521**		

Fuentes: Departamento de Educación de California, sitio web de la oficina del programa de educación para estudiantes migratorios, informe regional de nueva entrevista, hoja de cálculo de proyección de asignación de concesiones y cálculos del costo administrativo.

* Estos números corresponden a los números de región en el mapa de la Figura A.

† Seleccionamos esta región para la revisión en el sitio.

Esta página en blanco se incluye exclusivamente para propósitos de reproducción.

Apéndice B

RESUMEN DE LAS RESPUESTAS DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE CALIFORNIA A LAS RECOMENDACIONES RESULTANTES DE RECIENTES EVALUACIONES FEDERALES

El poder legislativo recomendó a la Auditora Estatal de California que evaluara en qué medida el Departamento de Educación de California ha tratado las conclusiones pertinentes desde el 2006 en las evaluaciones federales del MEP. Además, el poder legislativo indicó, con respecto a resultados que el Departamento de Educación no había tratado adecuadamente, que era necesario que la auditora estatal recomendara la forma de tratar dichas determinaciones para asegurar que los servicios del MEP fueran eficientes y eficaces. Los resultados de nuestra evaluación aparecen en la Tabla B comenzando en la página 70, donde presentamos los resultados federales según las condiciones más recientes para subsidios y las cartas de determinación del programa enviadas por la Oficina Federal para Educación Migrante y la Oficina Federal de Escuelas Primarias y Secundarias, respectivamente.

Table B

NÚMERO	ASUNTO ESTADO	DETERMINACIONES FEDERALES PENDIENTES	MEDIDA EXIGIDA	ESTATUS	RECOMENDACIÓN DE LA AUDITORA ESTATAL
1	Concilio Estatal Asesor de Padres (SPAC)	El Departamento de Educación de California no ha resuelto las inquietudes federales acerca de su obligación de asegurar lo siguiente: (1) Las dos terceras partes de los integrantes del SPAC del MEP deben ser padres de niños migrantes. (2) El SPAC debe estar integrado por miembros nombrados por padres de niños migrantes inscritos. (3) El SPAC no convoca a reuniones especiales ni se reúne extraoficialmente. (4) Los funcionarios y otros miembros del SPAC no intimidan ni acosan a otros miembros. (5) Los funcionarios del SPAC cumplen con los requisitos que corresponden a la orden del día. (6) Los cargos para los funcionarios ejecutivos del SPAC son por un período limitado.	El Departamento de Educación tiene la obligación de informar regularmente a la Oficina Federal de Educación Migrante (OME) acerca de sus esfuerzos por resolver estos asuntos y tomar medidas correctivas. La OME eliminará las condiciones del subsidio cuando el Departamento de Educación confirme que ha puesto en práctica todas las medidas correctivas que correspondan.*	El Departamento de Educación ha propuesto un plan de cuatro etapas para poner en práctica las medidas correctivas. Algunas medidas, por ejemplo la publicación regular en línea de las órdenes del día, ya se han tomado. Otras, tales como la adopción de reglamentos para limitar los períodos en el cargo de funcionarios ejecutivos, todavía están pendientes. El Departamento de Educación informó que espera que estos reglamentos entren en vigencia en febrero de 2014.	El Departamento de Educación debe continuar siguiendo su plan establecido para tratar los asuntos relacionados con el consejo estatal de padres y proporcionar actualizaciones regulares a la OME según sea necesario.
2	Evaluación fiscal regional	El Departamento de Educación no ha resuelto las inquietudes federales sobre las siguientes quejas: (1) Muchas de las oficinas regionales y distritos tienen más empleados de lo que en realidad se necesita y los remuneran más de lo que corresponde a las funciones realizadas. (2) Los cargos administrativos se traslapan en varios niveles de prestación de servicios. (3) Los sub-beneficiarios de subsidios del MEP utilizan el financiamiento del programa para subsidiar sus operaciones generales, apoyar otros programas o simplemente para dar empleo a funcionarios escolares. (4) Algunas oficinas regionales mantienen flotas de vehículos, mientras que otras le pagan a profesores certificados más de $1 millón al año por brindar servicios no educativos.	El Departamento de Educación tiene la obligación de enviar un certificado firmado al superintendente estatal de instrucción pública que indique que todos los gastos aprobados en las solicitudes regionales de 2012–13 son necesarios y razonables. A más tardar el 15 de marzo de 2013, el Departamento de Educación debe proporcionar un informe completo y preciso de los costos administrativos de sus sub beneficiarios. La OME eliminará la condición del subsidio cuando el Departamento de Educación confirme que ha puesto en práctica todas las medidas correctivas que correspondan.*	El Departamento de Educación no ha proporcionado el certificado firmado. Según el Departamento de Educación, no lo ha hecho debido a un largo atraso en las aprobaciones de las solicitudes regionales. El Departamento de Educación todavía no ha proporcionado un plan para completar el informe sobre costos administrativos. Nos referimos a la respuesta más reciente sobre costos administrativos del Departamento de Educación a la OME del Capítulo 1 del reporte de auditoría.	El Departamento de Educación debe completar el trabajo necesario para proporcionar el certificado firmado del superintendente estatal. Nuestra recomendación en el Capítulo 1 tiene que ver con el método empleado por el Departamento de Educación para calcular los costos administrativos.

NÚMERO	ASUNTO ESTADO	DETERMINACIONES FEDERALES PENDIENTES	MEDIDA EXIGIDA	ESTATUS	RECOMENDACIÓN DE LA AUDITORA ESTATAL
3	Nuevas entrevistas de elegibilidad	El Departamento de Educación no ha resuelto las inquietudes federales acerca de los altos índices de discrepancias al determinar la elegibilidad de los niños migrantes en áreas atendidas por sus oficinas regionales. En relación a las medidas correctivas exigidas según la carta de determinación del programa de enero de 2009 y la auditoría de 2006 de la Oficina del Inspector General sobre la elegibilidad de niños migrantes, la intención era que el Departamento de Educación enviara un plan de medidas correctivas para tratar los altos índices de discrepancia identificados en su informe de nuevas entrevistas prospectivas del 2009–10.	El Departamento de Educación debe reportar regularmente a la OME sus esfuerzos para tratar estos asuntos e implementar las medidas correctivas. La OME eliminará la condición de concesión cuando el Departamento de Educación establezca que ha implementado todas las medidas correctivas adecuadas.*	El 15 de octubre del 2012, el Departamento de Educación envió a la OME un informe preliminar de su contratista sobre los resultados de la nueva entrevista del 2011–12, declarando que el informe final tenía un mes de atraso. El informe final se envío al Departamento de Educación en diciembre del 2012. El Departamento de Educación después envió su más reciente actualización de la medida correctiva programada el 15 de enero del 2013.	El Departamento de Educación debe continuar las medidas correctivas para reducir el índice de discrepancia a nivel estatal. Adicionalmente, debería continuar actualizando la OME según sea necesario.
4	Conducta del personal del MEP	Durante los últimos dos años, el Departamento de Educación ha dejado sistemáticamente de enviar su informe a la OME, resumiendo los resultados de sus investigaciones internas de acusaciones de conducta indebida contra el personal estatal y regional del MEP.	Se exigió que el Departamento de Educación enviara un informe final sobre su investigación de las quejas contra el personal estatal y regional del MEP a más tardar el 15 de agosto de 2012.*	El Departamento de Educación respondió a la OME el 25 de junio de 2012 y el 4 de septiembre de 2012. Un representante de la OME declaró que la condición impuesta al subsidio se elevó desde ese momento y que funcionarios ejecutivos del Departamento de Educación de los EE. UU. y el Departamento de Educación de California la están revisando.	El Departamento de Educación debe esperar recibir solicitudes adicionales de información de la OME y responder según corresponda.
5	Proceso de subconcesión de subsidios	El Departamento de Educación aún no ha tratado las inquietudes federales sobre la forma en que monitorea el trabajo de sus contratistas en el proceso de subconcesiones de subsidios. Se hace referencia específica a lo siguiente: (1) No ha explicado cómo una comparación de los datos regionales e informes de contratista garantiza la exactitud de los datos utilizados en su fórmula de subconcesiones de subsidios. (2) No ha explicado si los informes regionales y del contratista se generan independientemente o si se basan en los mismos datos subyacentes. (3) Con respecto a su declaración de que "compara los informes de la subconcesión de subsidios con datos de otros informes proporcionados por cada región", no ha indicado qué son estos "otros informes" o cuáles datos se verificaron. (4) No ha explicado cómo verifica la "integridad y exactitud" de las muestras de datos de las presentaciones regionales.	Se exigió que el Departamento de Educación enviara una copia de los procedimientos escritos que usa para evaluar y aprobar el trabajo realizado por su contratista, con respecto a los factores que el Departamento de Educación utiliza en su proceso de subconcesiones de subsidios del MEP, y documentar que ha cumplido con estos procedimientos.	El Departamento de Educación indicó que está haciendo una evaluación interna del MEP, que producirá políticas y procedimientos actualizados en esta área y otras. Sin embargo, el Departamento de Educación no ha completado estas políticas y procedimientos. Mientras tanto, el Departamento de Educación ha enviado información a la Oficina Federal de Educación Primaria y Secundaria (OESE) para tratar de responder a algunas de sus inquietudes.	El Departamento de Educación debe completar su evaluación interna y enviar a la OESE las políticas y procedimientos para la evaluación y aprobación del trabajo de contratistas.

continued on next page . . .

NÚMERO	ASUNTO ESTADO	DETERMINACIONES FEDERALES PENDIENTES	MEDIDA EXIGIDA	ESTATUS	RECOMENDACIÓN DE LA AUDITORA ESTATAL
6	Presentación de informes federales	El incumplimiento del Departamento de Educación al no evaluar, aprobar ni documentar la exactitud de los datos informados por sus contratistas en el Informe estatal consolidado de desempeño del estado ha producido equivocaciones que no han sido detectadas. El Departamento de Educación ha reportado datos al gobierno federal que son equivocados y falsos debido a las perdurables "discrepancias" entre las bases de datos de estudiantes estatales y migrantes del estado. El Departamento de Educación presentó una descripción informal de una solución propuesta a este problema que la OESE determinó estar incompleta.	Se exigía que el Departamento de Educación enviara una declaración por escrito de la directora del MEP, que explicara el alcance de los problemas y tratara las inquietudes federales, incluyendo un plan para poner en práctica medidas correctivas.	El Departamento de Educación y la OME han estado comunicándose respecto a este asunto. Los contratistas de los sistemas de datos del Departamento de Educación están implementando un nuevo proceso de cotejo para identificar a los niños migrantes y cotejarlos con sus datos de desempeño. El informe más reciente del Departamento de Educación indica que un alto porcentaje de estudiantes ha coincidido en las bases de datos y describió un plan para continuar con sus esfuerzos.	El Departamento de Educación debe continuar desarrollando su plan
7	Verificaciones especiales y disposiciones	El Departamento de Educación no cumplió con el procedimiento de control de calidad que describió en el informe de desempeño para verificar los certificados de elegibilidad. De acuerdo con la OESE, esta omisión viola los requisitos reglamentarios de informar la información precisa.	Se le exigió al Departamento de Educación que enviara una constancia por escrito de la directora del MEP donde evaluará las declaraciones del Departamento de Educación en el informe de desempeño sobre sus procesos de control de calidad y se asegurara la exactitud de estas declaraciones antes de enviar el informe de desempeño al Departamento de Educación de EE. UU.	La directora del MEP proporcionó una constancia por escrito indicando que ella o la persona que ella designe revisarán las declaraciones en el informe de desempeño antes de su presentación.	El Departamento de Educación parece haber proporcionado la declaración necesaria. No es necesaria ninguna recomendación.
8	Supervisión del subdestinatario	El Departamento de Educación ha reservado una parte de los fondos del subsidio del MEP para financiar un programa para niños preescolares y sus padres migrantes. El Departamento de Educación utilizó el nombre de Migrant Education Even Start para este programa, pero la OESE determinó que este programa estatal se podía confundir con el programa federal del mismo nombre. La OESE declaró que el uso del nombre podría causar errores en el cumplimiento de los destinatarios con requisitos legales y reglamentarios. Además, el Departamento de Educación no indicó en sus notificaciones de concesiones de subsidios para el MEP cuáles decretos y reglamentos se aplicaban al subsidio.	Se exigió que el Departamento de Educación enviara constancias que había implementado las medidas correctivas relacionadas con estos temas.	El Departamento de Educación ha cambiado desde entonces el nombre del programa y declara que notificó a los directores regionales correspondientes. Además, las notificaciones de la concesiones de subsidios del Departamento de Educación ahora incluyen todos los requisitos correspondientes del MEP.	El Departamento de Educación

Fuentes: Evaluación de la Auditora Estatal de California de los resultados federales sobre el MEP de 2006.

* Esta acción requerida es el resultado de las condiciones de la concesión de subsidios del Departamento de Educación del 2012.

(Comentarios de la agencia proporcionados sólo como texto)

Departamento de Educación de California
1430 N Street
Sacramento, CA 95814-5901

11 de febrero del 2013

Elaine M. Howle
Auditora Estatal*
Oficina de Auditorías del Estado
555 Capitol Mall, Suite 300
Sacramento, CA 95814

Estimada Srta. Howle:

Asunto: Respuesta al informe en versión preliminar titulado "Departamento de Educación: *A pesar de algunas mejoras, la supervisión del Programa de educación para estudiantes migrantes continua siendo inadecuada*", informe N.º 2012 044

El Departamento de Educación de California aprecia la oportunidad de hacer comentarios por escrito y proponer medidas correctivas a las recomendaciones descritas en el Informe de auditoría N.º 2012-044 de la Oficina de Auditorías del Estado (BSA), recibido el 5 de febrero del 2013.

El Departamento de Educación se esfuerza por mejorar continuamente las operaciones del Departamento y ha implementado las siguientes medidas correctivas para tratar las recomendaciones de la BSA:

CAPÍTULO 1

Recomendación Nº 1

Para reducir al mínimo las posibilidades de desacuerdo respecto a los costos permitidos del programa, el Departamento de Educación debe definir mejor los criterios usados para considerar cuáles costos del programa MEP están permitidos e incluir esos criterios en el manual de instrucciones fiscales que proporciona a las regiones.

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

El Departamento de Educación está de acuerdo con esta recomendación. El Departamento de Educación está elaborando criterios más específicos para determinar si los gastos especificados del MEP por regiones y contratistas están permitidos. El proceso aclarará las normas para los temas más comunes de confusión: el uso de fondos migrantes para alimentos, vehículos y artículos de promoción. El Departamento de Educación también está finalizando los criterios usados para determinar si los gastos complementan o sustituyen al programa educativo principal. Estos criterios se publicarán a tiempo para aplicarse a la preparación de las solicitudes regionales para el 2013-14 y se incluirán en la próxima actualización del manual de instrucciones fiscales del MEP.

Recomendación Nº 2

Para demostrar que está dispuesto a evaluar con equidad los gastos regionales, el Departamento de Educación debe permitir que San Joaquín reembolse su fondo general por la suma correspondiente a la compra del vehículo que el Departamento de Educación incorrectamente desautorizó.

* Los comentarios de la Auditora Estatal de California comienzan en la página 83.

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

El Departamento de Educación no está de acuerdo con esta recomendación ni con el análisis de la BSA sobre la revisión de los gastos de emigrantes de la Oficina de Educación del Condado de San Joaquin del Departamento de Educación. Específicamente, la división de auditoría: (1) no "cambió" su enfoque de revisión para desaprobar aún más el vehículo en cuestión; (2) informó San Joaquin sobre las inquietudes específicas de los registros de millaje; y (3) no estableció un "estándar excesivamente alto" al evaluar los registros de millaje de San Joaquin.

La división de auditoría del Departamento de Educación realizó una evaluación independiente e imparcial de San Joaquín para determinar si los costos cobrados al MEP eran razonables, necesarios y si estaban correctamente justificados según los requisitos federales pertinentes. El Departamento de Educación no "cambió" su enfoque
(1) al evaluar la compra del vehículo de San Joaquín. Después de determinar que el vehículo se había autorizado, fue necesario para la división de auditoría determinar si San Joaquín podría brindar la documentación adecuada para justificar que el vehículo únicamente se había utilizado para el beneficio del MEP. En este sentido, el Departamento de Educación desautorizó una parte significativa del costo del vehículo debido a información incompleta o falta de información incluida en los registros de millaje; el Departamento de Educación permitió el millaje para aquellos viajes en los registros que claramente documentaron que los viajes fueron específicos para el MEP.Contrario a lo que la BSA indica, el 24 de julio del 2012, el Departamento de Educación informó a San Joaquin por escrito sobre sus inquietudes respecto a los registros de millaje. Específicamente, el Departamento de
(2) Educación comunicó que "los registros de millaje proporcionados por la LEA no brindaron suficientes detalles para garantizar que el viaje fue solamente para el beneficio de los niños emigrantes o del programa para emigrantes". El 26 de julio del 2012, San Joaquin agradeció a la división de auditoría por su asistencia y declaró que reembolsaría al programa ese día.

(3) Contrario a lo que la BSA indica, el 24 de julio del 2012, el Departamento de Educación informó a San Joaquín por escrito sobre sus inquietudes respecto a los registros de millaje. Específicamente, el Departamento de Educación comunicó que "los registros de millaje proporcionados por la LEA no brindaron suficientes detalles para garantizar
(4) que el viaje fue solamente para el beneficio de los niños migrantes o del MEP". El 26 de julio del 2012, San Joaquín agradeció la ayuda de la división de auditoría y declaró que ese día reembolsaría al programa.

El Departamento de Educación no está de acuerdo que estableció un "estándar excesivamente alto" al evaluar los gastos del MEP de San Joaquín. El Departamento de Educación requiere que todas las agencias educativas locales justifiquen las compras de vehículos con registros de millaje completos que especifiquen:

(1) conductor; (2) fecha del viaje; (3) millaje del viaje; (4) lecturas del odómetro de salida y regreso del viaje; (5)
(5) destino específico del vehículo; y (6) descripción del propósito del viaje. Aunque el personal del MEP puede haber usado el vehículo, el Departamento de Educación no supuso, como lo hizo la BSA, que el vehículo se había utilizado solamente para beneficiar al MEP. Además, la BSA consideró los "códigos numéricos" en los
(6) registros de millaje como descripción del propósito del viaje. Sin embargo, según la documentación que proporcionó el personal de San Joaquín, los "códigos numéricos" fueron simplemente códigos contables utilizados para clasificar los gastos – no los códigos que "describieron el propósito de cada viaje" como lo declararon incorrectamente los auditores de la BSA.

Dicho esto, el Departamento de Educación reiterará los componentes deseados de los registros de millaje del vehículo cuando actualice el manual de instrucciones fiscales del Departamento de Educación para el MEP.

Elaine M. Howle, Auditora Estatal
11 de febrero del 2013
Página 3

Recomendación Nº 3

Para mejorar su comprensión de los gastos regionales, el Departamento de Educación debe aumentar el detalle requerido en sus informes de gastos trimestrales. Los detalles exigidos deben permitir al Departamento de Educación seleccionar los gastos para su evaluación.

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

El Departamento de Educación está de acuerdo con esta recomendación. En su testimonio ante el poder legislativo estatal de mayo del 2012, el Superintendente Adjunto identificó la falta de información sobre los gastos regionales como una de las razones principales por las que el Departamento de Educación estaba solicitando una auditoría de este programa. El Departamento de Educación está trabajando con los expertos fiscales para evaluar y rediseñar los informes trimestrales de gastos para aumentar el detalle.

Recomendación Nº 4

Para las regiones que no han recibido recientemente una evaluación de monitoreo federal, el Departamento de Educación debe utilizar los informes de gastos detallados para seleccionar una muestra de los gastos, solicitar la documentación de apoyo de las regiones y luego evaluar los gastos para determinar si cumplen con los correspondientes criterios federales y estatales.

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

El Departamento de Educación aprecia esta recomendación y la explorará junto con otras opciones para mejorar su capacidad de garantizar que los gastos regionales cumplan con los correspondientes criterios estatales y federales.

Recomendación Nº 5

Como parte de las evaluaciones basadas en los informes trimestrales, el Departamento de Educación debe verificar que las regiones estén utilizando los códigos contables apropiados para clasificar sus gastos.

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de Californi

El Departamento de Educación está de acuerdo con esta recomendación y tomará medidas para que sus evaluaciones de los informes trimestrales incluyan una verificación que las regiones están utilizando códigos contables apropiados.

Recomendación Nº 6

Para protegerse contra futuros conflictos de interés, San Joaquín debe completar la evaluación y revisión de sus políticas y procedimientos de compras, actualizar sus normas sobre conflictos de interés y asegurar que todos sus gerentes reciban capacitación en este tema.

El Departamento de Educación debe dar seguimiento con San Joaquín para asegurar que tome las medidas que recomendamos.

Elaine M. Howle, Auditora Estatal
11 de febrero del 2013
Página 4

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

El Departamento de Educación aprecia esta recomendación y solicitará que San Joaquín confirme que ha cumplido.

Recomendación Nº 7

Para tratar los problemas relacionados con su metodología para calcular costos administrativos, el Departamento de Educación debe hacer lo siguiente:

- Evaluar el uso actual de los códigos contables de las regiones para identificar las áreas en que difieren las regiones al contabilizar costos similares del MEP.
- Proporcionar a las regiones instrucciones más específicas sobre cómo cobrar estos gastos.
- Revisar cuáles códigos de contabilidad considera que son administrativos, en vista de su evaluación de los códigos regionales.

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

El Departamento de Educación está de acuerdo con esta recomendación. El Departamento de Educación recopiló los gastos administrativos regionales según la metodología solicitada por la Oficina Federal de Educación Migrante (OME).

El Departamento de Educación está trabajando en conjunto con los expertos en administración fiscal para determinar cuáles códigos del Código Estandarizado Estructurado de Cuentas (SACS) se considerarán administrativos y cuáles se considerarán como servicios directos. La nueva asignación de códigos se incorporará al próximo manual de instrucciones fiscales del MEP, que los directores regionales pueden consultar cuando preparan sus programas y presupuestos.

Recomendación Nº 8

Una vez que ha resuelto los problemas subyacentes con la contabilidad regional, proporcionado asesoría a las regiones sobre cuáles gastos se consideran administrativos y obtenido datos precisos sobre gastos, el Departamento de Educación debe revisar su meta para costos administrativos para asegurar que sea razonable, dados los requisitos del MEP.

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

El Departamento de Educación está de acuerdo con esta recomendación. El Departamento de Educación evaluará si es razonable su meta para disminuir costos administrativos y maximizar los recursos para servicios directos para estudiantes migrantes.

Recomendación Nº 9

Para tratar las conclusiones federales anteriores que todavía no se han resuelto, el Departamento de Educación debe responder como se recomendó en el Apéndice B de este informe.

Elaine M. Howle, Auditora Estatal
11 de febrero del 2013
Página 5

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

El Departamento de Educación está de acuerdo con esta recomendación y continuará poniendo en práctica sus planes de medidas correctivas de acuerdo con la OME federal.

Capítulo 2

Recomendación Nº 1

Para determinar si el programa de educación migrante es eficaz a nivel estatal, el Departamento de Educación debe finalizar su actual evaluación del programa y comenzar a desarrollar su capacidad para realizar una evaluación anual más sólida del programa.

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

El Departamento de Educación aprecia esta recomendación pero quisiera hacer notar que la determinación acerca de la eficacia del MEP está en la Parte 3 del alcance de la auditoría. Dado que la BSA no proporcionó la información que anticipaba el Departamento de Educación, el Departamento completará esta tarea. (7)

La fecha prevista para completar la evaluación de la prestación de servicios del MEP a nivel estatal es el 31 de octubre del 2013. Esta información, junto con las nuevas solicitudes regionales y acuerdos de servicios de distrito que están actualmente en preparación y la próxima evaluación global estatal de necesidades, permitirá preparar una evaluación anual más robusta.

Recomendación Nº 2

Para tratar la falta de datos detallados sobre resultados y servicios del MEP, el Departamento de Educación debe mejorar las bases de datos estatales existentes, lo cual permitiría a las regiones capturar datos más detallados sobre los estudiantes migrantes.

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

El Departamento de Educación está de acuerdo que necesita recopilar datos más detallados sobre los resultados y servicios del MEP. Éste fue el propósito de haber ampliado y revisado en 2012-2013 los acuerdos de servicios distritales y acuerdos regionales. También es la meta de la evaluación regional revisada y de la evaluación de necesidades implementada este año. El Departamento está nuevamente diseñando sus acuerdos de servicios distritales y los acuerdos regionales para asegurar que capturen los datos necesarios sobre servicios y resultados mientras se hace frente a las necesidades del personal regional y de LEA para obtener un documento más fácil de usar.

Es importante observar que antes de que el Departamento de Educación pueda recopilar y analizar correctamente los servicios del programa y datos de resultados, debe identificar y medir esos servicios y verificar que se estén prestando. Las condiciones previas a la evaluación de los resultados del programa deben cumplirse antes de intentar implementar la recomendación.

(8) El Departamento de Educación acepta que las oficinas regionales para migrantes deben hacer un mejor trabajo al notificar a las agencias educativas locales sobre los estudiantes que participan en el programa para migrantes, al obtener el identificador del estudiante estatal (SSID) de CALPADS para estos estudiantes y enviar los SSID a MSIN según sea necesario. El Departamento de Educación comunicará esto durante la sesión de capacitación al personal regional involucrado en la identificación y reclutamiento de estudiantes migrantes.

Departamento de Educación explorará mejoras a la Red de Información para Estudiantes Migrantes (MSIN) para complementar los esfuerzos descritos anteriormente. El Departamento de Educación también evaluará los procesos adicionales, tales como un servicio web seguro para ayudar en la correcta identificación de los estudiantes migrantes. El Departamento de Educación continuará cotejando los datos MSIN y CALPADS para obtener los SSID requeridos para identificar a los estudiantes migrantes que reciben evaluaciones a nivel estatal y cumplir correctamente los requisitos de presentación de informes federales de educación para estudiantes migrantes en el Informe de Desempeño Estatal Consolidado.

Dados los problemas relacionados con el uso de múltiples bases de datos locales y estatales para satisfacer las necesidades del MEP, es poco probable que el Departamento de Educación introduzca sistemas adicionales.

Recomendación Nº 3

Para asegurar que recibe servicios y resultados satisfactorios del MEP correspondientes a los fondos gastados en contratos a nivel estatal, el Departamento de Educación debe desarrollar y cumplir un plan para supervisar cada uno de sus contratos y cancelar cualquiera que se determine que no proporciona servicios adecuados ni rentables para el MEP.

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

(9) El Departamento de Educación está de acuerdo con esta recomendación y ya ha comenzado a cumplirla. Para ser claros, el Departamento de Educación ya tiene un plan para supervisar los contratos. Administra los contratos del MEP según las políticas y los procedimientos del Departamento.

En junio del 2012, el Equipo de intervención de Educación Migrante comenzó a revisar todos los contratos a nivel estatal y ha estado asesorando al Departamento para garantizar que los contratos del MEP sean eficientes, transparentes y necesarios para la prestación de servicios a los estudiantes migrantes y para permitir que el Departamento obligue a los contratistas a hacerse responsables. A la fecha, se ha licitado un contrato y otros se están volviendo a redactar. El Equipo de Intervención también evaluará y hará recomendaciones acerca del Concilio Estatal Asesor de Padres (SPAC), la capacitación profesional para el personal regional y del programa, la recopilación de datos fiscales y de estudiantes y el sistema de prestación de servicios de educación para estudiantes migrantes.

Elaine M. Howle, Auditora Estatal
11 de febrero del 2013
Página 7

Recomendación N.º 4

Para asegurar que el Concilio Estatal Asesor de Padres cumpla con los requisitos que indican que dos tercios de los miembros sean padres de niños migrantes, el Departamento de Educación debe actualizar en forma continua y correcta la lista de miembros e informar a los concilios regionales de padres regularmente sobre la composición actual del SPAC.

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

El Departamento de Educación está de acuerdo con esta recomendación. El Departamento exige los directores regionales notificar a los dos miembros del personal asignados al SPAC cuando el comité de su concilio asesor regional de padres elige a un nuevo padre migrante como integrante del SPAC. Los directores deben enviar el certificado de elegibilidad del nuevo miembro al Departamento para que se verifique su elegibilidad. El Departamento también verifica que el SPAC cumpla con el requisito de que al menos dos tercios de los miembros sean padres de niños migrantes.

A futuro, el Departamento de Educación verificará tres veces por año (abril, agosto y diciembre) la membresía, elegibilidad y cumplimiento del SPAC. El Departamento de Educación está también diseñando un mecanismo para documentar los resultados de este proceso.

Debemos notar que el Código de Educación de California no permite al Departamento de Educación seleccionar a los miembros del SPAC. Por lo tanto, si el SPAC no cumple con el requisito de las dos terceras partes, la única opción del Departamento de Educación es informar a los concilios asesores regionales de padres esperando que algunos de ellos reemplacen voluntariamente a sus representantes de SPAC. El Departamento de Educación está desarrollando actualmente los reglamentos que, entre otras cosas, tratarán el requisito de las dos terceras partes para impedir que el SPAC deje de cumplir en el futuro.

Recomendación Nº 5

Para asegurar que reciba un informe del Concilio Estatal Asesor de Padres, el Departamento de Educación debe seguir capacitando al Concilio sobre el informe y debe asegurar que el informe del concilio aparezca como tema en las órdenes del día de las reuniones del SPAC.

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

El Departamento de Educación está de acuerdo con esta recomendación. Los miembros del SPAC comenzarán a preparar su informe para 2012-13 durante su reunión del 14 de marzo y lo finalizarán durante su reunión del 4 de mayo. El informe incluirá las recomendaciones del SPAC y los resultados de la encuesta distribuida a los padres migrantes en la conferencia estatal.

AEl Departamento de Educación quisiera referirse a la cita errónea incluida en el informe, donde se dice que el Departamento de Educación se negó a ofrecer la capacitación necesaria al SPAC con respecto al informe anual. En realidad, el SPAC se negó a participar en la capacitación proporcionada para ayudar a generar el informe. Por ejemplo, en septiembre del 2010, el Departamento de Educación

⑩

⑪

proporcionó un facilitador para ayudarle al SPAC a preparar el informe, pero el SPAC se negó a cooperar con la capacitación. A pesar de la resistencia del SPAC, el Departamento de Educación pudo ayudarle al concilio a generar los informes anuales para 2011 y 2012.

Además, BSA hace referencia a un miembro del personal del programa que declaró que el Departamento de Educación estaba consciente del requisito de ofrecerle ayuda al SPAC para generar un informe anual pero que no había hecho ningún esfuerzo por lograrlo. Es probable que este empleado específico no haya estado informado de los intentos previos para conseguir que SPAC generara su informe. Como lo indica la BSA, el elevado índice de rotación del personal ha generado una pérdida de memoria institucional

El Departamento de Educación continúa trabajando con el SPAC para enfocarse en su asesoramiento al Departamento sobre los servicios educacionales para estudiantes migrantes. El año pasado, el Departamento de Educación también comenzó a preparar las órdenes del día para el SPAC, agregando información aportada por los líderes del concilio. También eliminó los estipendios de los miembros del SPAC de acuerdo con las pautas federales, disminuyó los costos de la conferencia anual de padres en un 25 por ciento y redujo el número de asistentes a la conferencia estatal de padres en 100, dando prioridad a la asistencia de padres (y no a presentadores o personal)

Recomendación Nº 6

⑫ Para ayudar al Concilio Estatal Asesor de Padres a cumplir con los requisitos estatales de reuniones públicas, el Departamento de Educación debe buscar una aclaración legislativa para definir cuál ley de reuniones públicas se aplica al SPAC.

Comentarios y medidas correctivas del Departamento de Educación de California

El Departamento de Educación no está de acuerdo que exista duda con respecto a la ley sobre reuniones públicas que se aplica al SPAC, y no considera que sea necesaria una aclaración legislativa. El Código de Educación, sección 35147, conocido como la Ley Greene, claramente declara en la subdivisión (a) que "cualquier reunión de los concilios o comités especificada en la subdivisión (b) está exenta de las cláusulas de este artículo" (que tiene que ver con las Reuniones de los Consejos de Administración del distrito), la Ley Bagley- Keene sobre Reuniones Abiertas y la ley Brown. La subdivisión (b) especifica por referencia reglamentaria cuáles consejos y comités asesores para sitios escolares están exentos de una de las tres cláusulas de la ley de reuniones públicas. El Código de Educación sección 54444.2, el decreto que requiere el establecimiento del SPAC, está específicamente enumerado en la subdivisión (b). La subdivisión (c) después articula los requisitos de la ley de reuniones públicas para aquellos consejos o comités listados en la subdivisión (b).

⑬ La terminología reglamentaria está clara, en sentido que Bagley-Keene no aplica a las reuniones del SPAC. El Departamento de Educación también discrepa con cualquier sugerencia que no ha cumplido con la Ley Greene o que tendría que haber cumplido con la ley Bagley-Keene. Como se trató con la BSA, estuvo errada la referencia de un ex abogado de planta a la ley Bagley-Keene, por un período muy corto, y no cambió la práctica del Departamento de Educación respecto al cumplimiento con la Ley Greene.

Elaine M. Howle, Auditora Estatal
11 de febrero del 2013
Página 9

> Aunque el Departamento de Educación no está cuestionando la aplicación de la Ley Greene al SPAC, el Departamento pondrá en práctica cualquier requisito sobre reuniones públicas que el poder legislativo quiera aplicar en el futuro.

COMENTARIOS GENERALE

Aunque el Departamento de Educación aprecia el trabajo de la BSA, esperaba que el informe incluyera una evaluación detallada del trabajo que realiza el MEP. Según AB 1497, el inciso tres contenido en el alcance de la auditoría requiere que la BSA realice

> "una evaluación detallada para determinar la eficacia con que el estado organiza e implementa los servicios de educación para estudiantes migrantes a nivel estatal y local, que incluye el alineamiento entre las metas del programa y las actividades del programa, los resultados de los contratos a nivel estatal, eficacia de las estructuras de recopilación de datos y operaciones internas y la eficacia de la estructura regional existente de prestación de servicios."

El Departamento de Educación discrepa con la interpretación limitada de la BSA de esta parte del alcance del trabajo y considera que no cumple con el objetivo del poder legislativo al autorizar esta auditoría. (14)

Según el testimonio del superintendente adjunto ante el poder legislativo del estado el 8 de mayo del 2012, el Departamento de Educación estaba consciente de muchos de los problemas mencionados en este Informe. De hecho, el propósito del Departamento de Educación al solicitar una auditoría fue conseguir que una entidad imparcial y externa propusiera soluciones a esos problemas. (15)

El informe destaca algunos retos importantes pero su descripción de estos problemas carece de contexto. Por ejemplo, la difícil relación de trabajo entre el Departamento de Educación y el SPAC es el resultado directo de la insistencia del Departamento de que el SPAC debe completar las tareas reglamentarias de generar un informe anual, y de las medidas tomadas por el Departamento para reducir el costo de la conferencia estatal de padres. El SPAC se opuso rotundamente a la decisión del Departamento de Educación de reducir el costo de esta conferencia en un 25 por ciento a partir del año pasado. El Departamento de Educación advirtió al personal de la BSA en repetidas ocasiones que debía asistir a las reuniones del SPAC y observar las reuniones por medio de la transmisión en vivo y en directo o las grabaciones en vídeo de estas reuniones. Si lo hubiera hecho, podría haber producido una descripción más exacta de esta relación laboral y quizás habría producido recomendaciones para ayudar al Departamento de Educación a hacer mejor uso futuro de este recurso tan valioso: los padres migrantes. (16)

De forma similar, el Departamento de Educación en repetidas ocasiones le sugirió al personal del BSA Que asistiera a las reuniones del Concilio Regional de Directores Migrantes, muchas de las cuales se celebran en Sacramento. Como la BSA nunca observó la interacción entre el Departamento de Educación y los directores regionales, su representación de esa relación laboral también carece de contexto. (17)

El Departamento de Educación está decepcionado de que grandes secciones de este informe estén dedicadas a citar los problemas sin recomendar soluciones correspondientes. Por ejemplo, el informe no hace ninguna recomendación sobre la forma de disminuir la rotación del personal o mejorar la relación laboral con el SPAC y los directores regionales. (18)

Elaine M. Howle, Auditora Estatal
11 de febrero del 2013
Página 10

Además, el Departamento de Educación quisiera hacer las siguientes correcciones y aclaraciones:

1. Al buscar la información histórica sobre el MEP o la relación e interacción con el SPAC, la BSA no habló con el ex superintendente adjunto quien tenía la responsabilidad de supervisar la unidad de educación para estudiantes migrantes y sólo habló de manera limitada con el ex director de la división que supervisó el programa.

2. Las regiones del MEP por lo general utilizan el sistema de información de estudiantes que utilizó el distrito o la oficina de educación de su condado. El Departamento de Educación no puede ordenarle a la LEA cuál sistema debe utilizar. Solicitar a las regiones del MEP que utilicen un sistema diferente al que su LEA utiliza, probablemente crearía más y no menos problemas con los datos del estudiante.

3. Respecto al sistema Nexus, el liderazgo del programa existente no tiene conocimiento de las invitaciones para visitar Pájaro Valley así aprender sobre este sistema. Lo que es más importante, la OME federal espera que el Departamento de Educación siga siendo responsable de garantizar que los gastos de las regiones son necesarios para la prestación de servicios de educación para estudiantes migrantes. De esta manera, el Departamento de Educación exige a las regiones proporcionar la información necesaria para tomar esta determinación. Según la recomendación de la BSA número 3 en el Capítulo 1 de este informe, el Departamento de Educación debe asegurar que recopile información suficiente sobre los gastos regionales para brindar la supervisión adecuada. El Departamento de Educación no considera las invitaciones para visitar Pájaro Valley como un sustituto adecuado de la información exigida por la solicitud regional y las prácticas de presentación de informes fiscales del programa.

   El Departamento de Educación está comprometido con la tarea de mejorar y ampliar el servicio a los estudiantes migrantes en California. En años recientes, ha tomado muchas medidas para fortalecer las operaciones de la oficina del MEP y su supervisión de las regiones migrantes. En octubre del 2011, reorganizó sus operaciones para ampliar la oficina del MEP dándole prioridad dentro de la división. En el 2012, el Departamento de Educación solicitó esta auditoría y creó el Equipo de Intervención en Educación Migrante, que tiene programado completar su trabajo en diciembre del 2013.

Esperamos cumplir con las recomendaciones del informe de la BSA y aquellas del Equipo de Intervención a medida que trabajamos para mejorar los resultados educativos para los estudiantes migrantes

Si tiene alguna pregunta sobre las medidas correctivas del Departamento de Educación, comuníquese con Karen Cadiero-Kaplan, Directora, División de Apoyo para Estudiantes de Inglés, por teléfono al (916) 319-0937 o por correo electrónico a KCadieroKaplan@cde.ca.gov.

Atentamente,

(Firmado por: Richard Zeiger)

Richard Zeiger
Jefe superintendente adjunto de instrucción pública

Comentarios

COMENTARIOS DE LA AUDITORA ESTATAL DE CALIFORNIA SOBRE LA RESPUESTA DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE CALIFORNIA

Con el propósito de brindar transparencia y perspectiva, comentamos aquí la respuesta del Departamento de Educación de California a nuestra auditoría. Los números siguientes corresponden a los números que hemos colocado en los márgenes de la respuesta del Departamento de Educación.

El Departamento de Educación afirma incorrectamente que no cambió el enfoque de su evaluación de la compra del vehículo por la Oficina de Educación del Condado de San Joaquín. Los registros del Departamento de Educación muestran que a principios de junio del 2012, el Departamento de Educación envió una determinación por escrito para declarar que no se permitía la compra del vehículo debido a que San Joaquín no había obtenido la aprobación de la agencia federal. A finales de julio del 2012 (después que los evaluadores del Departamento de Educación aparentemente se dieron cuenta que la aprobación de la agencia federal para compras individuales no era necesaria ni práctica), los evaluadores del Departamento de Educación consideraron si los registros de millaje que San Joaquín había proporcionado demostraban que el vehículo se utilizaba únicamente para apoyar el MEP. Esta evaluación no se hizo hasta después de que los evaluadores del Departamento de Educación habían tomado la posición de que la compra del vehículo no se permitía. (1)

La declaración del Departamento de Educación que permitió una parte del millaje del vehículo carece de ciertos detalles indispensables. Los auditores del Departamento de Educación determinaron que se había permitido el 0.42 por ciento de las millas totales en los registros. Como resultado, el Departamento de Educación solo permitió $148.88 del precio total de la compra del vehículo. No encontramos ninguna justificación para este cálculo en los documentos de monitorización del programa federal ni en los mismos registros. Preguntamos a los auditores del Departamento de Educación sobre este porcentaje y no recibimos ninguna respuesta. (2)

Como indicamos en la página 15, el Departamento de Educación no explicó a San Joaquín las inquietudes específicas sobre los registros de millaje. El superintendente adjunto de San Joaquín confirmó que su oficina no había recibido ninguna comunicación del Departamento de Educación sobre la necesidad de que los registros incluyeran más información específica sobre los destinos (3)

o el propósito del viaje. No fue ninguna sorpresa entonces ver que San Joaquín no ha modificado sus registros de millaje desde que el Departamento de Educación completó su evaluación.

④ Observamos que San Joaquín no está de acuerdo con la determinación del Departamento de Educación sobre la compra del vehículo y proporcionó documentación durante la evaluación para justificar que había recibido aprobación para la compra y que estaba utilizando el vehículo en apoyo al MEP. El superintendente adjunto de San Joaquín declaró en diciembre del 2012 que cree que se le debió haber permitido al condado utilizar fondos del MEP para comprar este vehículo.

⑤ No hicimos ninguna suposición; analizamos la evidencia. Desde nuestro punto de vista, los registros proporcionan garantía razonable de que el vehículo se utilizó solamente para apoyar al MEP. Además, los registros contienen todos los elementos descritos por el Departamento de Educación: el nombre del conductor, la fecha del viaje, el millaje total del viaje, lecturas del odómetro de salida y regreso, un destino específico para el viaje y un código numérico que describe el propósito del viaje. Si el Departamento de Educación hubiera deseado ver algo más específico en los registros de millaje, debería proporcionar esa orientación a las agencias educativas locales antes de desautorizar las compras.

⑥ Aunque el Departamento de Educación parece restar importancia a los detalles que proporcionan los códigos contables en los registros de millaje, los códigos también describen por qué se utilizó el vehículo. Por ejemplo, un código comúnmente utilizado representó costos vinculados con "Identificación y reclutamiento", que es una actividad que se le exige al MEP. El personal también utilizó códigos para indicar cuando el viaje estuvo relacionado con el componente OSY (jóvenes no matriculados en la escuela) del MEP. En todos los casos que observamos, los códigos encontrados en los registros fueron específicos para el MEP. Si el Departamento de Educación desea algo más específico que categorías tales como "Identificación y reclutamiento", entonces debe comunicar claramente los detalles específicos que desea antes de desautorizar las compras.

⑦ El Departamento de Educación mal interpreta la recomendación que hicimos y describe incorrectamente el alcance de la auditoría. Recomendamos que el Departamento de Educación realice una evaluación del MEP según lo exige el reglamento federal. Como lo explicamos en la página 42, el reglamento federal exige que el Departamento de Educación determine si el programa es eficaz cuando se compara con las metas definidas en su plan estatal para el MEP. Como observamos en esa misma página, el Departamento de Educación todavía no ha completado tal evaluación y por lo tanto recomendamos que lo haga. Además, el alcance de la auditoría

que se nos asignó no nos pide completar esta evaluación para el Departamento de Educación y sería indebido que la hiciéramos. Como lo declaramos en la página 10, se nos indicó que evaluáramos la eficacia con que el estado organiza y pone en marcha los servicios del MEP a nivel estatal y local, que incluye el alineamiento entre las metas del programa y las actividades del programa, los resultados de los contratos a nivel estatal, la eficacia de las estructuras para recopilar datos y operaciones internas y la eficacia de la estructura regional para prestación de servicios.

Contrario a lo que el Departamento de Educación da a entender en la página 69 de su respuesta a nuestro informe, no dijimos ni recomendamos que las oficinas regionales del MEP debían lograr una mejor comunicación con las agencias educativas locales sobre los estudiantes que participan en el MEP, obtener el identificador del estudiante estatal (SSID) del Sistema de datos longitudinales de logros de los estudiantes de California para estos estudiantes y enviar los SSID a la Red de Información para Estudiantes Migrantes. (8)

En la página 48, describimos lo que hace el Departamento de Educación para monitorear los contratos del MEP, y nos referimos a su uso del formulario estándar para la evaluación de contratistas. Sin embargo, también manifestamos en la página 48 que esta práctica es por sí sola insuficiente para determinar si los contratos del MEP que proporcionan servicios a los estudiantes migrantes son eficientes o eficaces. Por lo tanto, nuestra recomendación para el Departamento de Educación es que desarrolle un plan para supervisar estos contratos de una forma que le permita hacer tales determinaciones. Al asignar esta tarea a un equipo externo de evaluadores como se indica en la página 49 y en su respuesta, el Departamento de Educación reconoce que no ha hecho tales determinaciones anteriormente. (9)

En la página 52, textualmente citamos la declaración que nos hizo la presidenta del Concilio Estatal Asesor de Padres. Por consiguiente pareciera que el Departamento de Educación no acepta las declaraciones que hizo la presidenta del SPAC. Sin embargo, como lo indicamos en esa misma página, hablamos con otros representantes del SPAC, quienes hicieron declaraciones similares sobre la falta de capacitación brindada por el Departamento de Educación sobre el informe anual. (10)

El Departamento de Educación no reconoce sus propias deficiencias respecto al informe anual del Concilio Estatal Asesor de Padres. Aunque el Departamento de Educación declara que intentó proporcionar capacitación al SPAC en el 2010, como indicamos en la página 52, durante casi 20 años el Concilio no generó su informe solicitado. El Departamento de Educación realizó una investigación (11)

en el 2011 para determinar por qué persistían ciertos problemas con el SPAC. La investigación del mismo Departamento de Educación, verificado posteriormente por un evaluador independiente, determinó que el Departamento de Educación tenía parte de la culpa de la falta de generación por el Concilio Estatal Asesor de Padres del informe anual. Específicamente, la investigación concluyó que el Departamento de Educación había permitido que el Concilio se alejara de su misión, sin establecer un proceso por el cual el Concilio pudiera ofrecer recomendaciones acerca del MEP y sin proporcionar capacitación uniforme y continua al Concilio para que pudiera cumplir con sus tareas reglamentarias.

⑫ Después de proporcionar una copia en versión preliminar al Departamento de Educación, notificamos que ya no estábamos haciendo esta recomendación al Departamento de Educación. Por el contrario, estábamos redirigiendo la recomendación al poder legislativo. En vista de los antecedentes legislativos del decreto, que de manera contundente sugiere que el poder legislativo tenía la intención de que la Ley Greene se aplicara sólo a las agencias locales, recomendamos que el poder legislativo considere si desea aclarar su objetivo respecto a la aplicación de la Ley Greene al Concilio Estatal Asesor de Padres.

⑬ No estamos sugiriendo que el Departamento de Educación no ha cumplido con la Ley Greene. De hecho, en la página 54, específicamente declaramos que para las órdenes del día de las reuniones que evaluamos, el Departamento de Educación cumplió con los requisitos de la Ley Greene.

⑭ La respuesta del Departamento de Educación tipifica su continua convicción que, debido a que solicitó la auditoría del poder legislativo, estaba calificado como nadie más para interpretar el objetivo del poder legislativo y por lo tanto nos podía indicar cómo llevar a cabo la auditoría según sus interpretaciones. Nuestro informe de auditoría demuestra que hicimos una evaluación del MEP de California conforme al alcance indicado por el poder legislativo. Durante nuestra evaluación, identificamos las importantes brechas en los datos del programa que hacen imposible sacar conclusiones sobre el programa más allá de lo que se incluye en el informe. De hecho, en la página 69, en su respuesta a nuestro informe, el Departamento de Educación dice que, "Es importante observar que antes de que el Departamento de Educación pueda recopilar y analizar correctamente los servicios del programa y datos de resultados, debe poder identificar y medir esos servicios y verificar que se estén prestando". Como lo mencionamos en la página 42, el Departamento de Educación actualmente no recopila suficiente información detallada sobre el MEP para permitir su evaluación completa de la eficacia del programa. Además, en la página 47 explicamos que sin dicha información, el Departamento

de Educación no puede evaluar si sus contratos de servicio a nivel estatal tienen un impacto suficiente en el logro académico de los estudiantes migrantes. Otra vez, en la página 50, explicamos que un examen de la estructura regional de prestación de servicios no tendrá información completa hasta que el Departamento de Educación resuelva la falta de datos de rendimiento y sus cálculos del costo administrativo.

Creemos que hemos cumplido con los objetivos indicados por el poder legislativo cuando nos solicitó una auditoría independiente e imparcial de la implementación estatal y local del MEP financiado con fondos federales. También hicimos muchas recomendaciones que si se ponen en práctica, resolverán los problemas indicados por la auditoría. (15)

La insinuación del Departamento de Educación que no revisamos el video grabado de las reuniones del Concilio Estatal Asesor de Padres es falsa. Como lo declaramos al Departamento de Educación durante la auditoría, nuestro personal de auditoría revisó las reuniones grabadas del Concilio Estatal de Padres. Las mejoras que el Departamento de Educación ha logrado en sus relaciones con el Concilio que detallamos en las páginas 52, 53 y 55 fueron suficientes para demostrarnos que el Departamento de Educación está tomando las medidas necesarias para tratar los problemas persistentes que existen con el Concilio. En consecuencia, no vemos la necesidad de hacer recomendaciones adicionales en esta área del programa. (16)

No es cierta la declaración del Departamento de Educación que afirma que como no asistimos a las reuniones del concilio de directores regionales, no habíamos proporcionado un contexto adecuado para nuestro análisis sobre la relación entre el Departamento de Educación y algunos directores regionales. Nuestra evaluación de la relación entre el Departamento de Educación y los directores regionales incluyó entrevistas con varios directores regionales y con el liderazgo mismo del MEP del Departamento de Educación. Además, vimos una variedad de correspondencia entre el Departamento de Educación y los directores regionales. En esa revisión, observamos que la relación entre el Departamento de Educación y algunos directores regionales y el personal se ha caracterizado por desacuerdos en cuanto a las compras permitidas (páginas 14 a la 16), el verdadero valor de los costos administrativos (página 31) y la implementación de una meta del costo administrativo (página 31). Como lo indicamos en la página 41, la directora del MEP reconoció que las conversaciones con ciertos directores regionales todavía son poco fructíferas. No nos queda claro qué perspectiva adicional hubiésemos obtenido si hubiésemos asistido a las reuniones del consejo de directores regionales, especialmente debido a que nuestra (17)

presencia en las reuniones probablemente hubiese afectado el tono y el profesionalismo que le parece preocupar al Departamento de Educación.

⑱ A pesar de la declaración del Departamento de Educación, nuestro informe contiene varias recomendaciones que tratan los resultados de nuestra evaluación. Esperamos que lo fundamental de nuestro informe y recomendaciones dejen claro que para mejorar su administración del programa, el Departamento de Educación se debe enfocar en la comunicación equitativa, clara y uniforme con las regiones, el Concilio Estatal Asesor de Padres y otras personas interesadas. Reconocemos que la rotación de personal en la oficina del MEP es una situación difícil que la oficina enfrenta mientras intenta mejorar el programa. Sin embargo, la rotación del personal es un problema de recursos humanos que la administración del Departamento de Educación está en la mejor posición de resolver.

(Comentarios de la agencia proporcionados solo como texto

Oficina de Educación del Condado de San Joaquin
Post Office Box 213030
Stockton, CA 95213-9030

8 de febrero del 2013

Elaine M. Howle, Auditora estatal*
Auditora Estatal de California
555 Capitol Mall, Suite 300
Sacramento, CA 95814

Srta. Howle:

Las siguientes son respuestas al resultado del informe de auditoría de la Oficina de Educación del Condado de San Joaquín (SJCOE):

Conflicto de intereses

La SJCOE no rebate las cuestiones de hecho según las establecen los auditores; sin embargo, sí rechazamos la insinuación de que nuestras respuestas fueron de alguna manera insuficientes o indebidas. (1)

Mis dos Superintendentes Adjuntos y yo hemos estado empleados por la SJCOE por más de veinte años. Durante este largo tiempo, en varias ocasiones nos hemos dado cuenta que es necesario despedir de sus cargos a empleados que son parte de la administración y aquellos que no lo son, por diferentes motivos. Sin tomar en cuenta la razón del despido, y particularmente en ausencia de evidencia clara de intento de fraude, es nuestra práctica tratar de conseguir acuerdos de renuncia en lugar de llevar a cabo despidos unilaterales de aquellos empleados afectados, para así limitar los litigios y honorarios legales resultantes que la SJCOE hubiese tenido que pagar para defenderse.

En el caso del acuerdo de renuncia de esta Directora de Educación Migrante, no tuvimos evidencia clara de ningún deseo de estafar a la SJCOE o al MEP. En el caso del servicio de comidas, como lo indicaron los auditores, los alimentos fueron proporcionados como se acordó y a un costo más que razonable. Desde mi punto de vista, recibimos el servicio como lo habíamos contratado.

En el caso del contrato de limpieza, en retrospectiva, queda claro que el monto pagado tal vez fue mayor que el que se pudo haber obtenido de otro proveedor. Nuevamente, como los auditores indican, no hubo ninguna razón para que nuestro departamento de compras sospechara que existía alguna anormalidad en este contrato ya que el apellido del proveedor/esposo era diferente al nombre de la directora. Además, el hecho que nuestro Departamento de Compras no detectara el costo excesivo por pie cuadrado refleja una debilidad en ese departamento, que estamos corriendo. No creo que esto fuera un intento de fraude por la directora. Las órdenes de compra que autorizaron el contrato de servicios de limpieza las firmó el Director de Operaciones y no el Director del MEP, quien no tenía tal autoridad. (2) (3)

A criterio de la administración ejecutiva de la SJCOE, dada la totalidad de las circunstancias, las infracciones cometidas por la directora no eran suficientemente graves como para iniciar una acción penal. En vista de esto, y dado que la directora tenía un contrato vigente hasta el 30 de junio del 2012, si hubiéramos iniciado

* Comentarios de la Auditora Estatal se encuentran en la página 91.

una acción penal en lugar de llegar a una solución más rápida y económica por medio de la obtención de un acuerdo de renuncia, habría sido un despilfarro del dinero de los contribuyentes, y no habría servido al interés público. La administración creyó y continúa creyendo, que la pérdida de empleo, una evaluación por la Comisión de California para Credenciales de Maestros, la suspensión subsiguiente de su credencial y posible daño permanente a su carrera, fue suficiente sanción por una manifiesta falta de criterio por parte de la directora. La SJCOE analizó la situación económica de la Directora de Educación Migrante y llegó a la conclusión que cualquier juicio civil resultante contra ella sería incobrable, ya que no poseía ningún dinero ni activos intercambiables. Buscar la recuperación de los fondos pagados hubiese sido infructuoso y una pérdida de recursos públicos. El camino prudente fue obtener un acuerdo de renuncia y evitar el costo de litigios, lo cual hicimos. Reiteramos nuestra decisión.

Comentarios específicos relacionados con la versión preliminar

Rogamos enmendar la nota al pie de la página 3 sobre la carta de recomendación que indica lo siguiente:

④ El Superintendente Adjunto declaró que a final de cuentas no proporcionó una carta de recomendación para esta persona.

Nos gustaría agregar: porque la directora retiró la solicitud.

En relación a la declaración de la auditora de que la SJCOE no notificó al Departamento de Educación sobre este posible conflicto de intereses hasta diciembre del 2012, la SJCOE no está consciente de ningún código ni reglamento que requiere que proporcionemos dicho aviso al Departamento de Educación de California.
⑤ Debido a que este es un asunto interno de recursos humanos y porque el costo del acuerdo de resolución lo asumió el fondo general de la SJCOE y no una fuente de financiamiento del MEP, no creímos que tal notificación fuera necesaria.

Atentamente,

(*Firmado por: Mick Founts*)

Mick Founts, Ed.D.
Superintendente de escuelas

Comentarios

COMENTARIOS DE LA AUDITORA ESTATAL DE CALIFORNIA SOBRE LA RESPUESTA DE LA OFICINA DE EDUCACIÓN DEL CONDADO DE SAN JOAQUÍN

Con el propósito de brindar transparencia y perspectiva, estamos haciendo comentarios sobre la respuesta de la Oficina de Educación del Condado de San Joaquín a nuestra auditoría. Los números siguientes corresponden a los números que hemos colocado en el margen de la respuesta de San Joaquín.

No insinuamos nada sobre la suficiencia de la respuesta de San Joaquín al conflicto de intereses. Nuestro informe contiene información basada en los hechos que indican cuáles medidas San Joaquín tomó y no tomó—hechos que San Joaquín no cuestiona. (1)

San Joaquín malinterpreta el texto de nuestro informe. La nota al piede la página 25 relacionada con el apellido del esposo de la ex directora es una declaración que hizo San Joaquín, no una conclusión nuestra. Un mismo apellido no es el único método por el cual se puede descubrir un conflicto de intereses; las direcciones comunes también podrían ser otro medio de descubrimiento. De hecho, San Joaquín básicamente descubrió el conflicto de intereses a pesar de la diferencia en los apellidos entre la ex directora y el que entonces era su esposo. (2)

Apreciamos la confirmación de las mejoras que San Joaquín puede hacer en la evaluación que hace de los acuerdos por contrato. Como indicamos en la página 27, San Joaquín también aceptó que volvería a evaluar sus políticas de adquisición, revisará sus normas obsoletas sobre conflictos de interés y proporcionará una capacitación sobre el tema a todos sus gerentes. (3)

Hemos agregado este texto al informe de la página 25. El número de la nota al pie de página al cual se refiere San Joaquín cambió durante el proceso de corrección. (4)

San Joaquín afirma incorrectamente que esto sólo fue un asunto interno de recursos humanos. Como lo declaramos en la página 25, San Joaquín utilizó aproximadamente $144,000 en fondos del programa federal del MEP para pagar a contratistas con los cuales la ex directora tenía un conflicto de intereses. El Departamento de Educación de California es la agencia estatal responsable de garantizar que estos fondos se gasten de acuerdo con todas las leyes estatales correspondientes. Además, en su acuerdo anual con el Departamento de Educación, San Joaquín firma garantías de que utilizará los fondos de acuerdo con todas las leyes estatales que (5)

aplican. Hubiésemos esperado que, luego de descubrir el mal uso de los fondos federales del MEP, San Joaquín hubiese notificado al Departamento de Educación e intentado resolver el asunto. En su lugar, San Joaquín se demoró en dar aviso al Departamento de Educación sobre el uso indebido de los fondos federales hasta después de que descubrimos el conflicto de intereses y quedó claro que se lo comunicaríamos al Departamento de Educación.

cc: Miembros de la Legislatura
Oficina del Subgobernador
Comisión Little Hoover
Departamento de Finanzas
Procurador General
Contralor Estatal
Tesorero Estatal
Analista Legislativo
Oficina de Investigaciones del Senado
Oficina de Investigaciones de California
Prensa del Capitolio